Die Rechte der Kammern des Landtags in Preußen und Elsaß-Lothringen.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
vorgelegt
der Hohen juristischen Fakultät
der Kaiser Wilhelms-Universität zu Straßburg i. E.

von

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

Joseph Remy
Referendar
z. Zt. Ltn. d. Res. i. Drag.-Regt. Prinz Karl Nr. 22
im Felde.

Straßburg i. Els.
Druck von M. DuMont Schauberg
1916.

Berichterstatter: Prof. Dr. Rehm.

Gewidmet

meinem lieben Vater

zum Trost in schweren Flüchtlingstagen

meiner selig verstorbenen Mutter

zum teuren Andenken.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548024_0031

Vorwort.

Vorliegende Arbeit ist entstanden Ende 1912. Im Juli 1913 wurde sie als Doktorarbeit von der juristischen Fakultät in Straßburg genehmigt.

Sie wurde nicht sofort gedruckt, da der Verfasser noch einige neuere Schriften berücksichtigen wollte, besonders auch, um den zweiten Teil zu vervollständigen, da er früher mangels Zeit nicht erschöpfend behandelt werden konnte.

Der Verfasser hatte dann im Laufe von 1913 die Arbeit vollendet und an Umfang beinahe verdoppelt, kam aber während seiner einjährigen Dienstzeit im Dragoner-Regiment Prinz Karl Nr. 22 in Mülhausen von Oktober 1913 ab nicht zum Druckenlassen. Der Ausbruch des Krieges kam dazwischen, der Druck mußte wieder verschoben werden; leider hat nun die Kriegsfackel das Vaterhaus, den alten Amthof in Wattweiler, am Fuße des Hartmannsweilerkopfes vernichtet, damit leider auch die umfangreichen Studien und das ganze Material vorliegender Arbeit.

Da der Verfasser nun seit Beginn des Krieges im Felde steht, aus der ganzen Materie herausgerissen ist, und die Grundlagen für ein Weiterarbeiten fehlen, so hat er sich entschlossen, seinen kurzen Urlaub von der

Ostfront zum Druck der Arbeit zu benutzen, allerdings nur in ihrer ursprünglichen Fassung.

Kleinere Mängel und evtl. Unvollständigkeiten bittet daher der Verfasser in Anbetracht der unglücklichen Umstände gütigst entschuldigen zu wollen.

Einteilung.

Einleitung:

Seite.

I. Die Entwicklung der Kammern und ihrer Rechte in Preußen und Elsaß-Lothringen 9
II. Entwicklung des Begriffs „Rechte“ und Beschränkung des Themas 15

Hauptteil:

I. Teil. Die politischen Rechte der Kammern 17

A. Die ordentlichen politischen Rechte 17

I. Das Recht der Kammern auf Mitwirkung an der Gesetzgebung 17
1. Die Gesetzgebung im allgemeinen.
2. Beschränkung der Rechte der Kammern auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung.
a) Beschränkung durch Landrecht.
α) Erlaß von Ausführungsvorschriften.
β) Erlaß von Notverordnungen.
b) Beschränkung durch Reichsrecht.

II. Die Rechte der Kammern auf dem Gebiete der Finanzwirtschaft in Anlehnung an das Budgetrecht 29
1. Theorien und Prinzipien.
2. Die Rechte bei Aufstellung des Etats.
a) Die Rechte mit Bezug auf die Einnahmen.
α) Die ordentlichen Einnahmen.
β) Die außerordentlichen Einnahmen.
αα) Bei Inanspruchnahme des Staatskredits.
ββ) Bei Verkauf von Staatsgut.
b) Die Rechte der Kammern mit Bezug auf die Ausgaben.
3. Die Rechte bei Nichteinhaltung des Etats.
4. Die Rechte bei Nichtzustandekommen des Etats.
5. Das Recht der Rechnungskontrolle.

Seite.

III. Das Mitwirkungsrecht beim Abschluß von Staatsverträgen 49
1. In Preußen.
2. In Elsaß-Lothringen.
IV. Das Petitions-, Interpellations- und Informationsrecht der Kammern 52
1. Das Petitionsrecht.
2. Das Interpellationsrecht.
3. Das Informations- oder Enqueterecht.
V. Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung im allgemeinen 60
1. Ministeranklage in Preußen im besonderen.
2. Verantwortlichkeit in Elsaß-Lothringen.

B. Die außerordentlichen politischen Rechte . . 65

I. Die Rechte bei Thronwechsel 65
II. Die Rechte der Einsetzung einer Regentschaft 66
III. Das Einwilligungsrecht der Kammern im Art. 55 und Art. 2 der P. V. 67

II. Teil. Die kollegialen Rechte 69
1. Die Legitimationsprüfung.
2. Das Recht der Kammern zur Konstituierung eines Vorstandes.
3. Das Recht der Regelung der Geschäftsordnung.
4. Die Immunität der Mitglieder.

Schluß:

Kurzer Vergleich 71

Einleitung.

I. Die Entwicklung der Kammern und ihrer Rechte in Preußen und Elsaß-Lothringen.

Die eigentliche Geschichte der Kammern in Preußen reicht nicht weiter zurück als bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Zwischen den Kammern und den alten Landständen, die gerne mit jenen in Beziehung gesetzt werden, besteht keine rechtliche Kontinuität. Die Landstände hatten korporativen Charakter und waren nur Vertreter der Sonderinteressen bestimmter bevorrechtigter Klassen. Der Gedanke der modernen Volksvertretung ist vielmehr ziemlich neu und zuerst in England verwirklicht worden. Dort stieg das erste Morgenrot einer neuen Zeit auf und warf erleuchtend seine Strahlen über den Kontinent. Das parlamentarisch regierte England mit seinem Zweikammersystem, wo dem Volke im Unterhaus ein weitgehendes Mitwirkungsrecht an der Regierung eingeräumt worden war, wurde bald allgemeines Vorbild. Den großartigen Gedanken dieser Volksvertretung griff Frankreich auf und gab ihr unter dem Einfluß der Lehren Montesquieus und Rousseaus ihre für Frankreich typische Ausprägung. Hier geschah auch das merkwürdige Ereignis, daß aus der alten Ständeversammlung sich von selbst und plötzlich eine mo-

derne Volksvertretung entwickelte durch den denkwürdigen Auszug des „tiers état“ im Jahre 1789 und die Bildung der „assemblée nationale“ [1]). Von Frankreich aus kamen die neuen Ideen nach Preußen und lösten auch dort das Bestreben nach einer tätigen Mitwirkung an den Regierungsgeschäften aus. Die Regierung stand diesen Wünschen des Volkes zunächst nicht unfreundlich gegenüber.

Stein, der große Reformator Preußens, sprach schon 1807 von einer Nationalrepräsentation [2]), und der König gab in dem Finanzedikt vom 27. Oktober 1810 das Versprechen „zu einer zweckmäßigen eingerichteten Repräsentation der Nation, sowohl in den Provinzen, als für das Ganze“. Auf dem Wiener Kongreß waren es hauptsächlich die Vertreter Preußens, die darauf drangen, daß allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung gegeben würde, wonach alle Staatsbürger mitwirken sollten an Landesgesetzgebung und Steuerbewilligung. Die süddeutschen Staaten kamen den Bestrebungen des Volkes zuerst entgegen, so Baden und Bayern 1818, Württemberg 1819 und Sachsen 1831. In Preußen dagegen bezeigte die Regierung wenig Lust, ihr 1810 freiwillig gegebenes Versprechen einzulösen. Das Volk drängte einstweilen mit Rücksicht auf die Person des Monarchen seine Wünsche zurück und gab sich zufrieden mit der 1815 erlassenen Verordnung, derzufolge die Provinzialstände einzurichten waren und aus denen später die Landesrepräsentation hervorgehen sollte. Es blieb aber zunächst nur bei den Provinzialständen,

---

[1]) Rieker, S. 19.
[2]) Mahl, Überleitung Preußens, S. 7.

die sogar erst 1824 gebildet wurden. Sie beruhten auf seiner altständischen Gliederung und hatten wenig Recht: beratende Stimme bei der Provinzialgesetzgebung, auch bei gewissen allgemeinen Gesetzen durften sie Bitten und Beschwerden der Provinz vorbringen und an der Kommunalverwaltung teilnehmen. Diese Provinzialstände entsprachen aber den Ideen des Volkes in keiner Weise. Auch hoben sie nicht das einheitliche Staatsbewußtsein, sondern den provinzialen Sondergeist.

Sein ganzes Hoffen setzte das Volk auf den Thronfolger Friedrich Wilhelm IV., wie sich jedoch bald zeigte, zu Unrecht. Dem allgemeinen Drängen kam er allerdings insofern entgegen, als er durch Patent von 1847 und drei Verordnungen über die Ausschüsse die Zusammenfassung sämtlicher Provinziallandtage zu einem vereinigten Landtage anordnete. Diese hatte neben anderen, nicht eben bedeutenden Rechten ein Zustimmungsrecht bei Aufnahme von Anleihen, Einführungen neuer und Erhöhung bestehender Steuern, aber nur beratende Stimme bei der Gesetzgebung. Unter Hinweis auf die alten Versprechungen erklärte sich die Versammlung nicht zufrieden, verlangte vielmehr Periodizität seiner Berufung — nicht einmal diese war ihm zugestanden worden —, Erweiterung des Petitionsrechts, das Recht der Prüfung des Spezialfinanzetats und das Recht der Zustimmung zur Verfassungsänderung. Der König lehnte ab. Als aber die Vorgänge in Paris und in Süddeutschland vom Februar 1848 auch die Sturmwellen der Revolution nach Preußen wälzten, entschloß sich der König, dem Volk die gewünschte Verfassung zu geben. Nachdem die auf Grund des Wahlgesetzes vom 8. April 1848

zur Beratung des Verfassungsgesetzes einberufene Versammlung infolge ihrer maßlosen Beschlüsse vom König aufgelöst worden war, verkündete er am 5. Dezember 1848 die sog. oktroyierte Verfassungsurkunde und die zugehörigen Wahlgesetze. Die auf Grund dieser Gesetze gewählten Kammern bestätigten am 26. Februar 1849 die Verfassung als ein „zu Recht bestehendes Staatsgrundgesetz“ und nahmen die in Art. 112 vorbehaltene Revision in Angriff. Die zweite Kammer wurde aber schon im April 1849 wegen ihrer Opposition aufgelöst und der König machte Gebrauch vom Art. 105 der Verfassung durch Erlaß eines Wahlgesetzes im Wege der Notverordnung, welches an Stelle des allgemeinen und gleichen Wahlrechts das sog. „Dreiklassenwahlsystem“ setzte.

Am 31. Januar 1850 waren die Verfassungsarbeiten beendigt und damit war in Preußen der Wunsch des Volkes auf Mitwirkung bei den Regierungsgeschäften durch Schaffung einer wirklichen Volksvertretung erfüllt.

Die Geschichte der elsaß-lothringischen Kammern ist wesentlich einfacher als die der preußischen. Zu französischer Zeit wählten die elsaß-lothringischen Territorien als Bestandteile des großen Einheitsstaates ihre Abgeordneten in das Parlament Frankreichs. Von der Annexion bis zur Einsetzung des Landesausschusses 1874 war das elsaß-lothringische Volk ohne jede Mitwirkung an der Regierung des Landes. Sämtliche für Elsaß-Lothringen geltenden Gesetze wurden vom Kaiser nach Zustimmung des Bundesrats erlassen. Der Landesausschuß von 1874 war ein begutachtendes, kein beschließendes Organ. Erst das Ge-

setz vom 2. Mai 1877 gab dem Allerhöchsten Erlaß von 1874 die Kraft eines Reichsgesetzes, d. h. der Landesausschuß konnte nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben werden. Zugleich bestimmte es, daß Landesgesetze mit Einschluß der den Landeshaushaltsetat feststellenden Gesetze durch den Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und Landesausschusses erlassen werden konnten. Dadurch war der Landesausschuß zu einer wirklichen gesetzgebenden Körperschaft geworden. Weitere Rechte erhielt der Landesauschuß durch das Gesetz von 1879, nämlich: das Recht der Initiative, der Kontrolle des Etats und das Recht, Petitionen dem Ministerium zu überweisen. Dabei blieb es vorläufig.

Über die juristische Natur dieses Landesausschusses gehen die Meinungen weit auseinander, je nach der Ansicht, die man bezüglich der juristischen Natur des Reichslandes vertritt. Die herrschende von Laband[3]) begründete Ansicht, derzufolge das damalige Elsaß-Lothringen kein Bundesstaat, sondern ein Reichsland war, nimmt an, daß der Landesausschuß kein Landtag, sondern ein Organ des Reiches, ein „territorial beschränkter Reichstag" war. Das Mitwirkungsrecht des Landesausschusses, das er durch

[3]) Laband, D. St. II, S. 225.
Anderer Ansicht sind u. a. folgende:
a) Leoni, Landesausschuß-Organ des Staates,
b) Schulze, D. St. II, S. 374, und G. Meyer, D. St., S. 339, sagen Provinziallandtag,
c) Rümelin, S. 56: Torso einer konstitutionellen Volksvertretung.
Die verschiedensten Ansichten und genaue Literaturangabe finden sich in den Dissertationen: Über d. staatsrechtliche Stellung v. Els.-Lothr., so bei Rosenberg, Hellmann, Rosencrantz, Soprat u. a. vor.

diese Gesetze erhalten hatte, war ein höchst unsicheres, da ihn die Regierung in jedem einzelnen Fall frei ausschalten und an seine Stelle den Reichstag zur Mitwirkung an der Landesregierung berufen konnte. Wenn wir von dieser bloß fakultativen Kompetenz, wovon in der Praxis auch niemals Gebrauch gemacht wurde, absehen, so besaß der Landesausschuß doch die meisten Kompetenzen der anderen Volksvertretungen. Immerhin mußte der Rechtszustand, wie er durch die Verfassungsgesetze bis 1879 geschaffen worden war, vom elsaß-lothringischen Volk notwendig als etwas Unfertiges und Unzulängliches empfunden werden.

Daß dies der Fall war, beweisen die jährlich sich wiederholenden Anträge auf Umgestaltung der Verfassung und Gleichstellung mit den anderen Bundesstaaten.

Erst nach langjährigen Bestrebungen, nach heftigen Kämpfen im Reichstag und Bundesrat, nach den aufgeregten Szenen im Landesausschuß, die dessen Auflösung zur Folge hatten, ging der langgehegte Wunsch zum Teil in Erfüllung durch Zustandekommen der neuen Verfassung vom 31. Mai 1911. Dadurch ist Elsaß-Lothringen wenigstens „äußerlich“ den anderen Bundesstaaten gleichgestellt worden. Es hat einen aus zwei Kammern bestehenden Landtag erhalten, dem im Verein mit dem Kaiser die ausschließliche Regelung der elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten zusteht.

Welche Rechte diesen Kammern in Elsaß-Lothringen zustehen und wie sie sich zu den Rechten der Kammern in Preußen verhalten, werden die folgenden Ausführungen ergeben.

II. Entwicklung des Begriffs „Rechte“ und Beschränkung des Themas.

Wenn im Thema die Rede ist von „Rechten der Kammern“, so muß man sich darüber klar werden, daß „Recht“ hier nicht im strengsten juristischen Sinn zu verstehen ist. Die Kammern sind keine Korporationen mit eigenen subjektiven Rechten [4]).

Im Begriff des subjektiven Rechts liegt notwendig die Frage nach dem „Wem gegenüber“, und dieser Gegner fehlt eben bei den Rechten der Kammern vollständig. Ihre Rechte bestehen nicht gegenüber dem Staat. Die Kammern sind kein besonderes, neben dem Staat stehendes Rechtssubjekt. Sie sind ein Organ des Staates und seine „Rechte“ sind solche des Staates.

Die Rechte der Kammern richten ihre Spitze auch nicht gegen den Monarchen. Kammern und Monarch sind einander nebengeordnet, wenngleich dem entgegen zu stehen scheint, daß die Kammern sich nur auf den Willen des Monarchen hin versammeln können. Staatsrechtlich gibt es innerhalb des Staats nicht zwei selbständige, sich mehr oder minder feindlich entgegenstehende Willen: derjenige des Monarchen und der Kammern, sondern nur einen einheitlichen Staatswillen [5]), der je nach seinem Inhalt verschieden zur Entstehung kommt. Jede anders geartete Auffassung setzt sich in Widerspruch zu der Vorstellung von der Einheit des Staates. Damit soll natürlich nicht gesagt sein, daß ein Konflikt zwischen

[4]) Statt aller Jellinek, Subjektives öffentliches Recht, S. 223 ff., insbes. S. 240.

[5]) Jellinek, S. 229.

den beiden Organen unmöglich ist. Aber es handelt sich dann nicht um Streit über subjektives Recht, sondern die Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung [6]). Die Staatsorgane wie König [7]) und Kammern sind demnach nicht Träger von Rechten im eigentlichen Sinn, sondern üben eine Kompetenz [8]) aus. Das subjektive Recht aber zur Ausübung der Kompetenz steht allein dem Staate zu.

In Lehrbüchern und Kommentaren ist es nun durchaus üblich, daß die einzelnen Rechte der Kammern ziffernmäßig aufgeführt werden. Man muß sich jedoch klar sein, daß damit in Wirklichkeit der Machtbereich der Kammern in keiner Weise festgelegt ist [9]). Denn materiell gibt es keine Sphäre staatlichen Lebens, in die sich der Einfluß der Kammern nicht erstreckt. Was man als Recht aufzufassen pflegt, sind lediglich die Formen, in denen die Kammern ihre Kompetenz ausüben.

Mit Rücksicht auf die Formulierung des Themas — „Rechte" — kann es für die Untersuchung nicht auf eine erschöpfende Darstellung dieser möglichen Formen der Tätigkeit der Kammern ankommen, sondern das Schwergewicht muß auf die aktive Seite, die Befugnisse, Zuständigkeiten der Kammern gelegt werden.

Wir treten zunächst in die Behandlung derjenigen Rechte, die man gemeinhin zusammenfaßt unter dem Namen „politische Rechte".

---

[6]) Jellinek, System, S. 227.

[7]) Es handelt sich hier natürlich nur um die sog. Rechte der Krone, zu unterscheiden vom Recht „auf" die Krone.

[8]) Jellinek, S. 231, Inhalt der Kompetenz ist nicht ein „Dürfen", sondern stets ein „Können".

[9]) Laband, Staatsrecht I S. 299.

Hauptteil.

I. Teil.

Die politischen Rechte der Kammern.

A. Die ordentlichen politischen Rechte.

I. Das Recht der Kammern auf Mitwirkung an der Gesetzgebung.

1. Art. 62 der P. V. U. bestimmt: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt."

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich. Ganz entsprechend verkündet § 5 der els.-lothr. Verfassungsurkunde. Zwischen der Gesetzgebung in Preußen und Elsaß-Lothringen besteht nun allerdings ein Unterschied, auf den gleich eingangs hingewiesen werden muß. Da Elsaß-Lothringen Reichsland ist, sind alle Landesgesetze [10]) Reichsgesetze, die auf besonderem Wege zustandegekommen sind. Äußerlich begründet dies jedoch keine Verschiedenheit in den Rechten der beiden Landtage. Die besondere staatsrechtliche Struktur Elsaß-Lothringens tritt bei der Gesetzgebung äußerlich nicht hervor.

[10]) Laband, Bd. II, 4. Aufl., S. 335 ff.

An den Begriff des „Gesetzes“ knüpft sich in der Literatur lebhafter Streit. Die herrschende Ansicht geht dahin, daß im Art. 62 der P. V. U. und dementsprechend in § 5 E. L. V. U. „Gesetz“ materiell zu verstehen ist[11]), so daß die zitierten Gesetzstellen dahin zu interpretieren sind, daß alle Anordnungen der Staatsgewalt, die eine Rechtsnorm enthalten, der Zustimmung der Kammern bedürfen. Daß es sich hierbei um allgemeine Rechtssätze handle[12]), d. h. solche, die auf viele oder auch nur auf eine bestimmte Anzahl von Fällen anwendbar sind, ist nicht begriffswesentlich.

Es mag an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß der Gebrauch des Begriffs „Gesetze“ in der P. V. U. kein einheitlicher ist. Muß in Art. 62 bzw. § 5 Gesetz materiell verstanden werden, so finden wir in andern Artikeln und Paragraphen das „Gesetz“ angewandt auf Willensakte des Staates, welche die Anordnung eines Rechtssatzes nicht zum Gegenstand haben. Als Beispiel sei angeführt Art. 103 der P. V. U.: Die Aufnahme einer Anleihe ist Zustimmung zu einem Verwaltungsakt und nicht Anordnung einer Rechtsregel. Der Begriff des Gesetzes ist in diesen Fällen formell zu verstehen. Es soll durch seinen Gebrauch zum Ausdruck gebracht werden, daß der Monarch die in diesem Artikel vorgesehenen Anordnungen nicht einseitig, sondern nur unter Zustimmung der Kammern treffen soll[13]).

Aus Art. 62 folgt nun, daß in Preußen und Elsaß-Lothringen die Krone in ihrem Verordnungsrecht er-

---

[11]) Statt aller Laband, Budgetrecht, S. 10 ff.

[12]) Schulze, Bd. II, Pr. St. R., S. 206, v. Rönne, ebenso Laband, Budgetrecht.

[13]) Laband, Budgetr., S. 8; Staats. R. II, S. 66.

heblich eingeschränkt ist. Zum Erlaß von Rechtsverordnungen ist sie nur befugt, soweit sie durch die Verfassung oder durch spezielle Gesetze dazu ermächtigt wird.

Über die Art und Weise, in der die Kammern ihr verfassungsmäßiges Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung ausüben, enthalten die Verfassungen fast keine Bestimmungen. Dieselben finden sich vielmehr in den Geschäftsordnungen der Kammern beider Landtage, die übrigens ziemlich übereinstimmen[14]). Danach findet die Beratung eines jeden Gesetzentwurfes in drei Lesungen statt. Die erste Lesung beschränkt sich auf eine Diskussion über den Entwurf im allgemeinen. Die zweite Lesung erstreckt sich auf die einzelnen Paragraphen des Entwurfs. Nach dem Schluß der zweiten Lesung stellt der Präsident mit Zuziehung der Schriftführer die gefaßten Beschlüsse zusammen und diese Zusammenstellung dient dann als Grundlage für die dritte Lesung. Durch eine Schlußabstimmung wird der Wortlaut des Entwurfes endgültig festgestellt.

Die Rechte der Kammern bei der Gesetzgebung sind prinzipiell gleich. Nur die Etatsgesetze, und in Preußen zudem noch sämtliche Finanzgesetze werden der Zweiten Kammer zuerst vorgelegt. Hinsichtlich des Etatsgesetzes ist zudem bestimmt, daß die Erste Kammer es nur „en bloc" annehmen oder ablehnen kann[15]). Im übrigen hat keine Kammer einen Anspruch darauf, daß die Gesetzvorlage zuerst ihr gemacht werde. Beide Kammern stimmen getrennt, und jede von ihnen entscheidet unabhängig über Annahme, Ver-

[14]) § 16 ff. G. O. des Pr. Abg. H.; § 5 ff. G. O. der Els.-Lothr. I. K.; § 27 ff. G. O. der Els.-Lothr. II. K.

[15]) Art. 62 P. V. U.; § 5 Abs. 3 E. L. V. U.

änderung oder Ablehnung. Und zwar steht das Recht der Ablehnung den Kammern unbedingt zu[16]). Eine Ablehnung braucht in keiner Weise motiviert zu werden. Jedoch steht keiner Kammer das Recht zu, die Vorlage einfach durch Übergang zur Tagesordnung zu erledigen[17]).

Das Mitwirkungsrecht der Kammern ist ein umfassendes, das nicht wie in einzelnen Verfassungen[18]) beschränkt ist auf gewisse Gegenstände und es ist ohne Belang, ob das Gesetz in seiner Wirkung territorial das ganze Staatsgebiet oder nur einzelne Teile umfassen soll[19]).

Fraglich ist, ob in Preußen den Kammern ein Recht zusteht, bei Abänderung von Rechtsnormen mitzuwirken, die in der Zeit vor der Verfassung durch königliche Verordnung angeordnet worden sind. Die Frage ist zu bejahen, soweit die Verordnungen Rechtsnormen enthalten. Für Elsaß-Lothringen ist die Frage von Bedeutung, inwieweit den Kammern ein Mitwirkungsrecht zusteht bei Abänderung solcher Gesetze, die früher für Elsaß-Lothringen im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen worden sind. Es ist zu unterscheiden, ob die solchergestalt ergangenen Reichsgesetze nur formell solche sind, oder ob sie auch materiell Reichsgesetze mit einem auf Elsaß-Lothringen beschränkten Wirkungskreis sind[20]). Jene können künftighin und unter Mitwirkung der Kammern abge-

---

[16]) v. Rönne, S. 362.
[17]) v. Rönne, S. 362.
[18]) z. B. Bayern Tit. VII § 2, Baden § 65.
[19]) v. Rönne, I, S. 354.
[20]) Vgl. zum folgenden Schulze, Komm. zur Verf., S. 44 ff., sowie Heim, S. 45 ff.

ändert werden, bei diesen dagegen besteht ein Mitwirkungsrecht derselben nicht. Die Unterscheidung mag im einzelnen Fall mit Schwierigkeiten verbunden sein. Der Umstand, ob ein Gesetz mit dem Zusatz „für Elsaß-Lothringen" erlassen worden ist, oder nicht, gibt für die Entscheidung dieser Frage im einzelnen Fall einen sicheren Anhaltspunkt nicht ab. Die Prüfung darf sich daher auf das Vorhandensein dieses Merkmals nicht beschränken. Es ist vielmehr jedesmal zu untersuchen, ob die im Reichsgesetz geordnete Materie eine Landesangelegenheit darstellt, oder ob sie zur Kompetenz des Reichs gehört. Es gibt sogar Gesetze[21]) gemischter Natur, in denen ein Teil der Vorschriften Landesangelegenheiten, ein anderer materielle Reichsangelegenheiten zum Gegenstand hat.

Das Mitwirkungsrecht der Kammern beschränkt sich nun nicht bloß auf den (materiellen) Inhalt der Vorlage, sondern erstreckt sich auf ihre (definitive) Fassung[22]). Hat demnach eine Kammer eine Vorlage bereits angenommen und werden an ihr durch die andere Kammer nachher Änderungen lediglich redaktioneller Natur vorgenommen, so muß das Gesetz der Kammer, die zuerst abgestimmt hat, nochmals vorgelegt werden.

In der Literatur zur preußischen Verfassung ist ferner die Ansicht[23]) aufgestellt worden, daß die Kammern ein Recht hätten, auch an der Festsetzung der Promulgationsformel teilzunehmen. Sie bilden einen Teil des Gesetzes, die Kammern kätten aber ein Recht

---

[21]) Gesetz betr. d. Gschäftssprache der gerichtl. Behörden vom 12. Juni 1889, Reichsgesetzbl., S. 95.

[22]) Schwartz, Komm. zur P. V. U., S. 206.

[23]) v. Rönne, I, S. 183.

auf Mitwirkung hinsichtlich sämtlicher Teile desselben. Diese Ansicht ist unrichtig[24]). Enthält allerdings die Eingangsformel, was aller Regel nach nicht der Fall sein wird, Bestimmungen, die an und für sich in den dispositiven Teil des Gesetzes gehören, z. B. Anordnungen über die Geltungsdauer des Gesetzes, dann erstreckt sich allerdings das Mitwirkungsrecht der Kammer auch auf die Formel. Im übrigen aber ist die Verkündigung, also auch die Formulierung der Verkündigungsformel, ausschließliches Recht der Krone. Überhaupt kommt der Kontroverse wenig Bedeutung zu, weil es sowohl in Preußen als auch in Elsaß-Lothringen ständige Übung ist, daß die Kammern auch über Promulgationsformel Beschluß fassen.

Das Mitwirkungsrecht der Kammern erschöpft sich ferner nicht darin, daß die Kammern lediglich Beschluß zu fassen hätten über Gesetzvorschläge der Krone. Vielmehr ist ihnen das Recht der Initiative zuerkannt worden[25]). Und zwar erstreckt sich in Preußen das Initiativrecht sowohl auf gewöhnliche als auf verfassungsändernde Gesetze. Anders in Elsaß-Lothringen. Hier ist jede Verfassungsänderung nur im Wege des Reichsgesetzes möglich, wie das Verfassungsgesetz im Art. III Satz 2 ausdrücklich bestimmt. Die elsaß-lothringischen Kammern haben daher ein Initiativrecht bezüglich der Verfassung nicht. Doch besteht eine Ausnahme. Einen Bestandteil der Verfassung bildet an und für sich auch das Wahlgesetz zur Zweiten Kammer. Dennoch kann dieses im Weg der Landesgesetzgebung abgeändert werden[26]).

[24]) Laband, St. R. II, S. 37 Anm.
[25]) Art. 64 P. V. U., § 16 E. L. V. U.
[26]) Vgl. Laband, St. R. II, S. 252, Motive S. 15.

Eine Schranke der Initiativrechte besteht jedoch sowohl in Preußen als auch in Elsaß-Lothringen darin, daß Gesetzesvorschläge, welche von einer der Kammern oder der Krone verworfen worden sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden können[27]). Über die Interpretation des Begriffs „Gesetzesvorschläge" in den angezogenen Paragraphen besteht Streit. Die eine Ansicht will darunter auch solche Vorschläge verstehen, die von dem Mitgliede einer Kammer dieser vorgelegt werden[28]). Nach der anderen Ansicht kann man von Gesetzesvorschlägen nur bezüglich eines Gesetzentwurfes reden, der bereits die Zustimmung einer Kammer gefunden hat[29]). Die praktische Bedeutung der Gegensätze ist die, daß nach Verwerfung des durch ein Mitglied eingebrachten Gesetzentwurfs derselbe weder von der Regierung noch einer Kammer in derselben Sitzungsperiode wieder vorgelegt werden kann. So könnten durch den unzeitigen oder übel motivierten Gesetzesvorschlag eines Mitgliedes die Kammern in ihrem Initiativrecht beschränkt werden. Diese Ansicht ist zu verwerfen. Zum Gesetzesvorschlag wird ein Entwurf erst dann, wenn er die eine Kammer verläßt[30]). Mit demselben Augenblick, wo der Gesetzesvorschlag einer Kammer der andern zugeht, ist der ersteren die Möglichkeit entzogen, ihn wieder zurückzuziehen[31]). Die Zurückziehung würde einen Eingriff in die Tätigkeit der andern Kammer bedeuten.

---

[27]) Art. 64 P. V. U., § 16₂ E. L. V. U.

[28]) Arndt, Komm. zu Art. 64 unter Z. 3; Schwartz K. S. 214.

[29]) Fleischmann, Gesetzgebung S. 25.

[30]) Fleischmann a. a. O.

[31]) Ebenso Fleischmann S. 30.

In der Literatur ist die Frage aufgeworfen worden[32]), ob eine der Kammern auf ihr Recht der Zustimmung verzichten könne, also dem König die einseitige Festsetzung des Gesetzes überlassen dürfe. v. Rönne verneint dies mit der Begründung, daß die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht der Kammern sei. Gewiß kann nicht in einem konkreten Fall die Kammer auf ihr Recht der Zustimmung einfach verzichten.

Jedoch besteht kein Grund anzunehmen, daß die Kammern ihr verfassungsmäßiges Recht auf Mitwirkung nicht dadurch sollen betätigen können, daß sie durch Gesetz den Monarchen zum Erlaß der betreffenden Rechtsvorschriften ermächtigen[33]).

2. Beschränkung des Rechts der Kammern auf Mitwirkung an der Gesetzgebung.

a) Das Mitwirkungsrecht der Kammern, wie es eben dargestellt wurde, ist in doppelter Weise eingeschränkt. Einmal durch das Landesrecht selbst.

α) Dem König steht nach Art. 45 der P.V.U. das Recht zu, die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen. Die einschränkende Bedeutung, die dieser Bestimmung zukommt, wird klar durch eine Gegenüberstellung mit Art. 7 der Reichsverfassung. Die Fassung dieses Artikels ist erheblich enger als die des Art. 45 P. V. U. Der Bundesrat hat nur das Recht, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen „Verwaltungsvorschriften" und Einrichtungen zu beschließen. Der Erlaß von

[32]) v. Rönne, I, S. 356; Gerber, St. R., S. 150.

[33]) Ebenso Schwartz, Komm., S. 200; Bornhak, I, S. 368 ff.

„Rechtsvorschriften“ zur Ausführung der Gesetze ist ihm also verwehrt. Im Art. 45 P. V. U. fehlt diese Beschränkung auf Verwaltungsvorschriften; mithin kommt dem König das Recht zu, Ausführungsbestimmungen im eigentlichen Sinn des Wortes zu erlassen [34]). Ausführung der gesetzlichen Regeln hat aber, wie Laband [35]) sich treffend ausdrückt, „den Sinn von Detaillierung, Entwicklung, Entfaltung, so wie man von der Ausführung eines skizzierten Gemäldes oder eines kurz angedeuteten Gedankens spricht“. Detaillierung und Entfaltung ist aber Schaffung von Rechtsregeln und so stellt das Recht des Königs zum Erlaß von Ausführungsverordnungen eine Beschränkung der Kammern dar. Immerhin ist sie nicht so bedeutend, wie es auf den ersten Blick scheint. Es steht in der Hand der Kammern, diese Detaillierung selbst vorzunehmen.

In Elsaß-Lothringen besteht ein solches Recht des Kaisers zum Erlaß von Ausführungsverordnungen ebenfalls, und zwar nach Art. 6 der Verfassung vom 14. Januar 1852 und Art. 14 des Senatskonsults vom 21. Mai 1870, in Verbindung mit § 31 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 [36]).

β) Neben Ausführungsverordnungen werden gewöhnlich die „Notverordnungen“ genannt. Sie stellen eine intensive Beschränkung der Rechte der Kammern dar. Nach Art. 63 P. V. U. und § 23 der E. L. U. steht dem König bzw. in Elsaß-Lothringen dem Kaiser das

---

[34]) Staats-R. Laband, Bd. II, S. 89.
[35]) S. 88.
[36]) Heim, S. 49.

Recht zu, in gewissen Fällen, wo das Staatswohl ein rasches Eingreifen der Staatsgewalt erforderlich macht, unter Übergehung der Kammern durch Erlaß von Verordnungen in die materielle Gesetzgebung einzugreifen.

Doch ist dies Recht und damit auch die Beschränkung der Kammern genau normiert. Die Notverordnung hat zur ersten Voraussetzung, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes ihren Erlaß „dringend" erfordert. Damit ist ausgesprochen, daß eine Notverordnung aus Nützlichkeitsgründen, d. h. zur Wahrung eines plötzlichen und vorübergehenden Vorteils nicht zulässig ist[37]).

Neben der „Dringlichkeit" in eben bezeichnetem Sinn enthalten die Paragraphen als weitere Vorbedingung des Erlasses, daß die Kammern nicht versammelt sind. Im anderen Fall ist eben der Weg der ordentlichen Gesetzgebung einzuhalten.

Neben dieser umständlichen Beschränkung ist das Verordnungsrecht durch Art. 63 inhaltlich insofern eingeschränkt, als die Notstandsverordnung der Verfassung nicht zuwiderlaufen darf. Im übrigen kann sie jeden denkbaren Gegenstand der Gesetzgebung betreffen. Diese inhaltliche Beschränkung findet sich nicht in § 23 E. L. V. U., weil sie sich von selbst versteht. Denn die Verfassung kann nach Art. III V. U. nur durch Reichsgesetz abgeändert werden[38]).

Die Notverordnungen, als ein energischer Eingriff

---

[37]) Schulze, St. R., S. 233; Gerber, St. R., S. 152, Anm.; Heim, S. 108.

[38]) Schulze, E. L. V., Kom. S. 85; Motive, S. 19, 20.

in die Machtsphäre der Kammern, ziehen ihre Berechtigung nur aus dem Umstand, daß die Kammern, weil sie nicht versammelt sind, die Anordnungen nicht selbst treffen können. Daher ist es durchaus gerechtfertigt, wenn die beiden Verfassungen bestimmen, daß die Notverordnungen den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorzulegen sind. Aus dem Worte „sofort" folgt, daß die Kammern ein Recht auf Vorlegung schon in der 1. Sitzung haben. Und zwar ist die Notverordnung beiden Kammern zu gleicher Zeit vorzulegen [39]). Denn nach der Verfassung muß sie „den Kammern", also jeder von ihnen, „sofort" vorgelegt werden.

Welches ist nun der Inhalt dieses Rechts der Kammern auf Genehmigung?

Den Kammern steht ein mehrfaches Prüfungsrecht zu. Sie haben zu entscheiden, ob die materielle Voraussetzung für den Erlaß der Verordnung nicht zuwiderläuft und ob sie beizubehalten ist oder nicht [40]). Auf Grund der Prüfung entschließt sich dann die Kammer zur Genehmigung oder zur Verweigerung derselben. Im ersten Fall wird die provisorische Gesetzeskraft eine definitive [41]).

Über die Rechtsfolgen der Nichtgenehmigung besteht, wenigstens für Preußen, Streit. In Elsaß-Lothringen tritt kraft ausdrücklicher Bestimmung mit der Verweigerung der Zustimmung die Verordnung ipso iure außer Kraft [42]). Dasselbe behauptet die eine

---

[39]) v. Rönne, I, S. 375; Stillfried, Prov. Gesetzgebung, S. 67.

[40]) Schulze, P. St. R., S. 236, Schwartz, zu 63.

[41]) Laband, II, S. 264, Heim, 108.

[42]) Laband, a. a. O., Heim, a. a. O.

Ansicht für das preußische Rechtsgebiet[43]). Jedoch zu Unrecht. Zuzugeben ist dieser Ansicht, daß mit der Nichtgenehmigung die Notverordnung ungültig wird. Der Annahme einer durch die Nichtgenehmigung der Kammern resolutiv bedingten Gesetzeskraft steht aber Art. 106 entgegen, wonach Verordnungen rechtswidrig sind, sofern sie nur in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht sind. Danach verliert die nichtgenehmigte und infolgedessen ungültige Notverordnung nicht ipso iure ihre provisorische Gesetzeskraft, sondern erst mit der formellen Zurücknahme der Verordnung. Dem Parlament gegenüber ist die Regierung verpflichtet, die Notverordnung zurückzunehmen[44]). Aber ein Mittel, die Zurücknahme zu erzwingen, ist den Kammern nicht gegeben. Ein Punkt sei zum Schluß noch hervorgehoben. Möglich ist, daß eine Kammer die Genehmigung erteilt, die andere sie verweigert. In diesem Fall verliert in Elsaß-Lothringen die Verordnung ihre provisorische Kraft nicht[45]). Denn dazu ist die Verweigerung der Genehmigung durch den Landtag, d. h. beider Kammern, nötig.

In Preußen ist infolge der Fassung des Art. 63 gerade das Umgekehrte der Fall. Wenn auch nur eine Kammer nicht genehmigt, so wird die Verordnung rechtsungültig[46]).

b) Beschränkungen des Mitwirkungsrechts durch das Reichsgericht.

---

[43]) v. Rönne, I, 375; Meyer-Anschütz, 579.

[44]) Arndt, P. V. ad 63 sub. 5; Schwartz, P. V., S. 212.

[45]) Laband, II, S. 264; Schulze, Kom. S. 86.

[46]) And. Ansicht Heim, S. 109, ebenso die herrschende Ansicht; a. A. Arndt, ad. Art. 63.

Da die Kompetenz der Kammern nicht weiter reicht, als die Kompetenz der Einzelstaaten selbst, so haben sich die Kammern jeder gesetzgebenden Tätigkeit mit Bezug auf die Motive, die der Reichsgesetzgebung unterliegen, zu enthalten.

Damit wäre das Recht der Kammern auf Mitwirkung bei der Gesetzgebung erschöpft.

II. Die Rechte der Kammern auf dem Gebiete der staatlichen Finanzwirtschaft in Anlehnung an das Budgetrecht der Kammern.

1. Theorien und Prinzipien.

Findet in dem Recht der Kammern auf Mitwirkung an der Gesetzgebung die Idee des Konstitutionalismus ihren höchsten Ausdruck, so ist von jeher das Recht der Kammern hinsichtlich des Budgets sehr gern als das Schwert in der Hand dieser Hüter der Verfassung betrachtet worden. Richtig ist jedenfalls, daß die Gestaltung des Budgetrechts in einem Staat den zuverlässigsten Gradmesser darstellt für die Intensität der Macht der Kammern.

Die Lehre vom Budgetrecht setzt der juristischen Durchdringung außerordentliche Schwierigkeiten entgegen. Obschon die Probleme schon frühzeitig klar formuliert worden sind, und ungeachtet einer großen und tüchtigen Literatur, ist die Lehre heute noch weit davon entfernt, im Sinne einer bestimmten Ansicht definitiv entschieden zu sein. Was die Diskussion der Probleme besonders erschwert, ist der Umstand, daß der Streit in letzter Linie hinausläuft auf einen Streit um Bedeutung und Wert juristischer Forschungsmethode überhaupt. Immerhin kann man sagen, daß

die Theorien Labands heute entschieden das Übergewicht haben. Dies beweist auch die Gestaltung des Budgetrechts in der neuen elsaß-lothringischen Verfassung.

Die gesetzlichen Grundlagen für das Budgetrecht der Kammern bilden Art. 99 d P. V. U. und Art. 5 Abs. 3 und 4 des E. L. V. U., denen zufolge „der Landeshaushaltsetat jährlich durch ein Gesetz festgestellt wird". So eindeutig dieser Satz scheint, so ist doch er der Ausgangs- und Mittelpunkt des ganzen Streits um das Budgetrecht der Kammern. Auf der einen Seite stehen als Hauptvertreter Zorn und Haenel, auf der anderen vor allen Laband. Zorn[47]) geht aus von dem Satze, daß die Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz jeder inneren Berechtigung entbehre. Die Form des Gesetzes hat den Rechtssatz zu dem ihr notwendigen Inhalt. Das Gesetz ist, was sein Inhalt auch sein möge, eine Rechtsregel[48]). Dementsprechend sei auch das Budget eine wirkliche Rechtsregel. Da nach der Verfassung alle Einnahmen und Ausgaben auf das jährlich zu erlassende Etatsgesetz gebracht werden müssen, bildet der Etat den Rechtsgrund aller und jeder Einnahmen und Ausgaben. Durch den Etat wird die Regierung ermächtigt, aber auch verpflichtet, die festgesetzten Einnahmen zu erheben und die Ausgaben zu bewirken[49]). Das Recht, das Zorn demnach den Kammern einräumt, ist ein überaus weitgehendes. Die Regierung wäre ihnen auf Gnade und Ungnade ausgeliefert. Dauernde Einnahmen gibt es demnach über-

[47]) Zorn, St. R., I, S. 436.
[48]) Zorn, I, S. 404 f.
[49]) Zorn, I, S. 449 f.

haupt nicht. Alle Gesetze, aus denen der Staat ein Recht herleiten könne, Einnahmen zu erheben oder Ausgaben zu bewirken, können ihre Kraft nur erhalten auf Grund des Etats „des jährlichen Vollzugsgesetzes“ [50]) [51]). Ähnlich spricht sich von Martitz [52]) in seiner Schrift: „Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes“ aus, der als einstiger feurigster Bekämpfer dieser Lehre ins feindliche Lager übergegangen ist. Die äußersten Konsequenzen dieser Theorie treten schroff in Erscheinung, wenn man frägt nach dem Rechtszustand bei nicht rechtzeitigem Zustandekommen des Etats. Da die Regierung eben jedes finanzielle Recht aus dem Etat erhält, so müßte, rein theoretisch betrachtet — die Staatsmaschine stillstehen [53]).

Diese Theorien sind — weil rein negativ — unfruchtbar, haben aber den einen Vorzug, konsequent zu sein. Dies kann man nicht mehr behaupten von den Theorien, die zwischen diesen Schriftstellern und Laband stehen. Es sei von ihnen nur noch Haenel [54]) hervorgehoben. Er räumt den Kammern nicht minder weitgehende Rechte ein als Zorn. Auch für ihn ist der Etat Rechtssatzung [55]). Die Regierung wird erst durch den Etat ermächtigt und verpflichtet, die vorgesehenen Ausgaben zu bewirken. Anders bei den Einnahmen. Hier ist zwischen den Einnahmen zu

---

[50]) Zorn, S. 541 f.

[51]) Vgl. die Kritik der Lehre Zorn durch Laband, St. R. IV, S. 543.

[52]) In der Zeitschr. f. ges. Staatswiss., B. 36; vgl. dazu Kritik Laband, B. IV, S. 541.

[53]) Zorn, I, 451; v. Martitz, S. 272 f.

[54]) „Das Gesetz in formellem und materiellem Sinn“.

[55]) Haenel, a. a. O., S. 322.

unterscheiden, für die der Etat selbst die Rechtsgrundlage abgibt, und solchen, die bereits in anderen, außerhalb des Etats liegenden Gesetzen angeordnet sind. Bezüglich der ersteren besteht — im Gegensatz zu den anderen — ein Einnahmebewilligungsrecht der Kammern nicht. Jedoch erhalte erst durch den Etat die Regierung das Recht zu ihrer Verordnung [56]). Die Frage nach dem Nichtzustandekommen des Etatsgesetzes beantwortet Haenel genau wie die vorigen dahin, daß das Etatsgesetz Bedingung und Voraussetzung jeder Einnahmeverwendung für irgend welche Ausgabe ist [57]) [58]).

Erscheint nach den bisher dargestellten Theorien das Recht der Kammern hinsichtlich des Budgets als eine schneidende Waffe in der Hand derselben, so ist ihr nach der Theorie Labands [59]), deren Richtigkeit aber weder für das preußische noch das elsaß-lothringische Recht verneint werden kann, ein guter Teil seiner Schärfe genommen. Ausgehend vom Begriff des formellen und materiellen Gesetzes, spricht Laband dem Etat, als einem Wirtschaftsplan, den Charakter eines materiellen Gesetzes ab. Er ist ein Verwaltungsakt und muß sich als solcher innerhalb der bestehenden Gesetze halten. Daraus ergibt sich der richtige Inhalt des den Kammern zustehenden Rechts auf Mitwirkung an der Feststellung des Etats. Die Kammern sind demnach gebunden an den bestehenden Rechtszustand und können ihn nicht ein-

---

[56]) Haenel, S. 317, 328.

[57]) Haenel, a. a. O., S. 346 ff.

[58]) Vgl. Laband, St. R., IV, S. 546, gegen Haenel.

[59]) Laband, St. R. IV, S. 481 ff.; Laband, das Budgetrecht usw.

seitig dadurch aufheben, daß sie Einnahmen oder Ausgaben, die derart gesetzlich festgelegt sind, einseitig verweigern.

Aus der Eigenschaft des Etats, als einer bloßen Verwaltungsmaßregel, folgt ferner, daß die Regierung auf Grund der bloßen Aufnahme in den Etat möglicherweise zwar politisch, im allgemeinen aber nicht staatsrechtlich verpflichtet ist, die in ihn aufgenommenen Einnahmen zu erheben oder die festgestellten Ausgaben zu leisten, d. h. sie ist staatsrechtlich für die Unterlassung nicht verantwortlich. Soweit ferner die in den Etat aufgenommenen Einnahmen oder Ausgaben bereits anderweit gesetzlich festgelegt sind, kann von einer Ermächtigung der Regierung zur Bewirkung derselben nicht die Rede sein. Rechtsgrund ist dann nicht der Etat, sondern eben jene Gesetze. Nimmt man dies nicht an, so würde man den Kammern das Recht zuerkennen, Gesetze und rechtlich begründete Institutionen einseitig aufzuheben. Diese Sätze vorangeschickt, treten wir in eine nähere Beleuchtung der Einzelheiten ein.

2. Die Rechte der Kammern bei Aufstellung des Etats.

a) Die Rechte mit Bezug auf die Einnahmen.

α) ordentliche.

Innerhalb des Einnahmebewilligungsrechts der Kammern ist zwischen den ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen zu unterscheiden, d. h. die Erwerbseinkünfte des Staats, die gesetzlichen Gebühren und Steuern, unterliegen der freien Bewilligung der

Kammern nicht, sondern „müssen“ von ihnen bewilligt werden[60]). Den Rechtsgrund für sie bildet nicht der Etat, sondern die Gesetze. Die Richtigkeit dieser Ausführung wird übrigens bestätigt durch Art. 109 P.V.U.: „Die betreffenden Steuern und Abgaben werden forterhoben ....., bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden“, ein Artikel, der, wie schon seine systematische Stellung ergibt, mehr ist als eine bloße Übergangsbestimmung[61]), steht in der elsaß-lothringischen Verfassung nicht zur Seite. Jedoch bestimmt das R. G. vom 10. Juni 1872 entsprechend in § 2, daß die indirekten Steuern, Verkehrssteuern und Gebühren „nach Maßgabe der Gesetze bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung“ forterhoben[62]) werden.

Das Bewilligungsrecht der Einnahmen aus bereits bestehenden Steuern und Abgaben könnte den Kammern nur in der Art verschafft werden, daß die Erhebung der Steuern nur für ein Jahr angeordnet wird. Weder in Preußen noch Elsaß-Lothringen sind solche Steuern bekannt. In Elsaß-Lothringen erinnert daran nur noch die aus der französischen Zeit stammende, sich auf die direkten Steuern beziehende Formel im Etat: „Die direkten Steuern werden im Jahre in Prinzipale und Zuschlägen nach Maßgabe der als Anlage B beigefügten Übersicht den Bestimmungen der Gesetze gemäß erhoben“. Unbestrittenermaßen hatte aber schon vor der neuen Verfassungsbestimmung des § 5 diese Formel nicht mehr den Inhalt, daß die direkten

---

[60]) Statt aller, Laband, IV, S. 492, Budgetr., S. 20; Heim, S. 56.

[61]) Arndt, P.V.U. zu Art. 109; Laband, Budgetr., S. 22.

[62]) G. Bl. S. 177, vgl. dazu Bruck, II, S. 133.

Steuern durch die Kammern jährlich neu bewilligt werden müßten[63]).

Von einer zweiten Möglichkeit, die Steuern in die Hand der Kammern zu geben, nämlich durch Einführung von Steuern mit jährlich festzustellendem Steuersatz, ist gleichfalls weder in Preußen noch in Elsaß-Lothringen Gebrauch gemacht. Doch kennt Elsaß-Lothringen eine entsprechende Einrichtung in den Abgaben für Kanalverbesserung, deren Satz alljährlich durch Gesetz festzustellen ist[64]). Hier haben wir ein freies Bewilligungsrecht der Kammern. Kommt die Festsetzung des Jahres nicht zustande, dann darf keine Ausgabe auf Grund des Gesetzes erhoben werden[65]).

β) Die Rechte bezüglich der außerordentlichen Einnahmen.

αα) Die Rechte bei Inanspruchnahme des Staatskredits.

Von Inanspruchnahme des Staatskredits sprechen wir bei Ausgabe von Schatzanweisungen, insbesondere bei Aufnahme von Anleihen. Die Aufnahme einer solchen setzt in beiden Staaten Ermächtigung der Regierung durch die Kammern voraus, die in ihren Entschließungen hier vollkommen frei sind[66]). Gleiches gilt in Preußen und Elsaß-Lothringen hinsichtlich der Schatzanweisungen. Regelmäßig ermächtigen die

---

[63]) Bruck, II, S. 132; Heim, S. 56; Schulze, S. 49, Kom.-Ber., S. 21.

[64]) Ges. vom 24. Mai 1892, G. Bl. S. 49 § 4 Abs. 3.

[65]) Bruck, II, S. 132.

[66]) Art. 100 P. V. U., § 5 Abs. 4 Satz 1 E. L. V. U.

Kammern im Etat die Regierung bis zu einem Maximalbetrag, der in den letzten elsaß-lothringischen Etats regelmäßig auf 8 Millionen festgesetzt war, Schatzanweisungen auszugeben[67]). Sie werden in Preußen nach Maßgabe des Gesetzes vom 3. März 1868, in Elsaß-Lothringen gemäß dem Gesetz vom 19. Juni 1901 behandelt.

ββ) die Rechte der Kammern bei Verkauf von Staatsgut.

Bestrittener sind die Rechte der Kammern bei der Veräußerung von Staatsgut. Unbestritten ist in der Literatur der preußischen Verfassung, daß eine Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Verwaltungsvermögen des Staats reine Sache des betreffenden Verwaltungszweigs ist, und daß von Einwilligung der Kammern in die Veräußerung nicht wohl die Rede sein kann[68]). Hinsichtlich des Finanzvermögens behauptet jedoch Laband, und mit ihm die Majorität der Schriftsteller, daß auch hier die Regierung staatsrechtlich in der Veräußerung freie Hand habe, soweit nicht durch besondere gesetzliche Vorschrift die Genehmigung der Kammern vorgeschrieben sei[69]). Da in der Verfassung eine beschränkende Bestimmung nicht aufgenommen sei, folge aus dem der Staatsregierung verbliebenen und in Art. 45 dem König ausdrücklich eingeräumten Recht der Exekutive diese Freiheit der Regierung. Diese Ansicht ist unzutreffend[70]). Die von Laband vermißte Einschränkung

---

[67]) Bruck, II, S. 9; Heim, S. 57.

[68]) Laband, Budgetrecht, S. 25; Schulze, Pr. St. R., II, S. 491.

[69]) Laband, Budget, S. 26.

[70]) Schulze, P. St. R., S. 496.

folgt aus dem Geist der Verfassung. Das Finanzvermögen soll in aller Regel durch seine Erträgnisse Mittel zur Bestreitung staatlicher Aufgaben liefern. Diese Einkünfte fallen fort durch den Verkauf, allerdings vielleicht erst in ferner Zeit, und bedingen einen Ersatz in Form von Steuererhöhung. Es steht demnach in jeder derartigen Einnahme ein Verzicht auf spätere Einnahme, d. h. eine versteckte Ausgabe, die, weil willkürlich, der Genehmigung der Kammern bedarf [71]). Dieser Auffassung ist die Praxis bisher nicht beigetreten und die Kammern haben in neuerer Zeit auch keine ernstlichen Versuche gemacht, dies Bewilligungsrecht in Anspruch zu nehmen.

In Elsaß-Lothringen hat der Gegensatz zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen für die Umgrenzung des Rechts keine große Bedeutung. Wichtig ist hier die Unterscheidung von „domaine public“ und „domaine privé de l'état“. Das erstere kann nicht Gegenstand von Privatrechtsgeschäften sein. Hinsichtlich des „domaine privé“ ist jedem Streit durch gesetzliche Regelung der Boden entzogen. Über bewegliches Staatsgut kann die Regierung auch ohne Genehmigung der Kammern nach ihrem Ermessen verfügen [72]). Bei der Veräußerung von Immobilien entscheidet prinzipiell die Art der Durchführung der Veräußerung darüber, ob eine Zustimmung der Kammern erforderlich ist. Eine solche erübrigt sich, wenn das Grundstück öffentlich versteigert wird [73]). Doch gelten gewisse Ausnahmen. Eine rechtsgültige Veräußerung von Staatswaldungen bedarf schlechterdings diejenige

[71]) Schulze, P. St. R., S. 496.
[72]) Bruck, II, S. 7; Leoni-Mandel, S. 7.
[73]) Zum folgenden Bruck und Leoni-Mandel, a. a. O.

von anderen Grundstücken, wenigstens in dem Fall, daß der Wert der zu versteigernden Güter 800 000 Mk. übersteigt, der Einwilligung der Kammern. Für freihändige Veräußerungen von unbeweglichem Staatsgut sowie zu Verfügungen über solches im Wege des Tausches ist die Regierung nur mit Zustimmung der Kammern befugt. Doch ist die Regierung in einer Reihe von Einzelfällen von dieser Zustimmung entbunden [74]). Wie diese Ausführungen ergeben, ist der Einfluß der elsaß-lothringischen Kammern hinsichtlich der Einnahmen größer als in Preußen. Die umgekehrte Erscheinung findet sich aber bei den Ausgaben.

b) Die Rechte der Kammern mit Bezug auf die Ausgaben.

Das Recht der Kammern bezüglich der Ausgaben [75]) wird bestimmt durch den Gegensatz der staatsrechtlich notwendigen und nicht notwendigen Ausgaben. Zu den ersten zählen zunächst diejenigen Ausgaben, die nach Grund und Betrag schon außerhalb des Etats gesetzlich festgelegt sind, bei denen also das „ob und wieviel" feststeht. Hier erstreckt sich die Prüfung nur auf die Legalität der Position. Die zweite Gruppe umfaßt diejenigen Ausgaben, die dem Grund, aber nicht der Höhe nach gesetzlich festgestellt sind, bei denen das „ob" feststeht, aber nicht das „wieviel". Hier prüfen die Kammern nicht nur die Legalität der Ausgaben, sondern auch die Angemessenheit. Hier besteht ein allerdings nicht sehr freier Spielraum für das Ermessen der Kammern und die Möglichkeit einer Meinungsverschiedenheit mit

[74]) Vgl. Leoni-Mandel, a. a. O.

[75]) Z. folg. vgl. Laband, Budget, S. 32, Heim, S. 55.

der Regierung, indem die Kammern die Festsetzung der Ausgabeposition zu hoch oder zu niedrig erachten. Doch fehlt es nicht an ziemlich zuverlässigen Anhaltspunkten zur Entscheidung des Streits. Es handelt sich bei Festsetzung der Höhe dieser Ausgaben nicht um die Frage nach der Zweckmäßigkeit, sondern eine solche der Angemessenheit. Es ist ein Streit um objektives Recht, der streng nach Geist und Sinn des Gesetzes und weniger auf Grund politischer Erwägungen und allgemeiner Zweckmäßigkeitsansichten zu entscheiden ist[76]). Die gesetzliche Angemessenheit dieser Ausgabe ergibt sich am deutlichsten aus den Budgets der Vorjahre. Wer eine Abweichung von ihnen statuieren will, muß eben die veränderten Umstände nachweisen.

Ähnliche Rechte stehen den Kammern hinsichtlich folgender Ausgaben zu. Mitunter wird eine Ausgabe nicht gleich ihrer vollen Höhe nach in den Etat eingestellt und bewilligt, sondern die Ausgabe wird auf mehrere Etats verteilt und jedes Jahr ein entsprechender Teil bewilligt. Ein Hauptbeispiel hierfür bilden Bauten, deren Ausführung mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Mit Rücksicht darauf, daß diese Ausgaben ihrem Ursprung nach willkürlich sind, wird behauptet, daß die Kammern vollständig frei sind, die Teilsummen zu genehmigen oder zu verweigern. Diese Ansicht ist als irrtümlich abzulehnen. Sie fußt auf der verkehrten Auffassung, als wirke der in der Etatsbewilligung erklärte Wille der Kammern nur für die Dauer des Etatsjahres[77]). Indem die Kammern die erste Teilsumme

---

[76]) So Laband, Budget-R., S. 58.

[77]) Vgl. hierzu und zu folg. Laband, Budgetrecht, S. 43 u. 39; van Calker, Bad. Budg.-R., S. 9.

bewilligen, erklären sie ihr Einverständnis mit Verwaltungsmaßnahmen, die ihre Wirkung über ein Etatsjahr hinaus erstrecken und damit auch zur Tragung des Kostenaufwands für dieselben. Sie binden sich also schon selbst in ihrer Entscheidung bei dem nächsten Etat. Ein einmal förmlich erklärter Wille kann, wie der der Regel nach im Zivilrecht, so auch nach Staatsrecht einseitig nicht mehr widerrufen werden. Die Kammern sind also an ihre frühere Willensbildung gebunden.

Alle anderen Ausgaben gehören zu den staatsrechtlich freien Ausgaben. Der Landtag ist rechtlich vollkommen frei in der Entscheidung darüber, ob er genehmigen will oder nicht, ob er den Posten erhöhen oder herabsetzen will. Gerade in der letzten Beziehung ist aber das Recht der Zweiten Kammer in Elsaß-Lothringen erheblich eingeschränkt. § 5 Abs. 2 Satz 3 bestimmt:

„Im Etatsentwurfe nicht vorgesehene Ausgaben oder Erhöhungen von Ausgabeposten über den Betrag der von der Landesregierung vorgeschlagenen Summe können von der Zweiten Kammer ohne Zustimmung der Regierung nicht eingesetzt werden."

Es fällt zunächst auf, daß nur die Zweite Kammer in ihrem Amendierungsrecht beschränkt ist. Dies erklärt sich aber daraus, daß der Ersten Kammer das Recht der Initiativanträge fehlt und sie den Etat, wie er ihr von der Zweiten Kammer aus zugeht, nur en bloc annehmen oder ablehnen kann. Der Zweck dieser vielgerügten Bestimmung ist der, die Regierung vor Ausgaben zu bewahren, denen genügende

Deckungsmittel nicht gegenüberstehen[78]). Im übrigen kommt der Bestimmung keine große staatsrechtliche Bedeutung zu[79]) (wohl aber politisch).

Von den Kammern ist ferner die Erste Kammer, sowohl in Preußen als auch in Elsaß-Lothringen, insofern eingeschränkt, als sie den Etat, wie schon oben gesagt, nur en bloc annehmen oder verweigern darf. Doch bedarf diese Einschränkung in gewisser Hinsicht einer Begrenzung.

An und für sich steht rechtlich nämlich nichts im Wege, daß in das Etatsgesetz auch materielle Rechtsvorschriften, z. B. Gesetze über zu erhebende Steuern, oder andere Finanzgesetze aufgenommen werden. Dies ist namentlich in der Weise leicht denkbar, daß durch die in den Etat aufgenommenen Anordnungen die Deckungsmittel zu Ausgabepositionen des Etats beschafft werden sollen. Durch die Aufnahme in den Etat werden aber diese Bestimmungen keineswegs Bestandteile desselben. Das Budget als solches kann die Erste Kammer allerdings nicht amendieren, wohl aber diese mit dem Etat verbundenen[80]) Rechtsvorschriften. Die gegenteilige Ansicht würde zu einer unbilligen Beschränkung der Ersten Kammer führen. Würden diese Gesetze gesondert vorgelegt werden, dann hätte sie das Veränderungsrecht. Dieses Recht kann ihr unmöglich dadurch entzogen werden, daß sie mit dem Etat verbunden werden[81]). Der Gefahr[82]), die für die Zweite Kammer darin liegt, daß das eigent-

---

[78]) Laband, D. J. Z. 1911, S. 777; Heim, S. 57.
[79]) Kommissionsbericht, S. 27; Heim, S. 56.
[80]) Laband, Budget-R., S. M.
[81]) Laband, Budget-R., S. 4.
[82]) v. Rönne, S. 394.

liche Etatsgesetz von der Ersten Kammer angenommen wird, die zur Deckung der Ausgabepositionen aber getroffenen finanziellen Maßnahmen verworfen werden, kann dadurch vorgebeugt werden, daß die Zweite Kammer dem Etatsgesetz nur unter der Bedingung seine Zustimmung erteilt, daß über die Deckungsfrage mit der Ersten Kammer Einigung erzielt wird [83]). Es erübrigt sich, auf die weitere Frage einzugehen, die in Preußen während der Konfliktsperiode praktisch geworden ist, ob nämlich der Ersten Kammer das Recht zusteht, den Etat in der Form, in der er die Zweite Kammer verlassen hat, abzulehnen und statt dessen den Regierungsentwurf anzunehmen. Das damals beobachtete Verfahren stellte nach der heutigen allgemeinen Ansicht einen Verfassungsbruch dar. Gegenstand der Beratung der Ersten Kammer ist eben ausschließlich der Etat nach Maßgabe der Beschlüsse der Zweiten Kammer [84]).

3. Die Rechte der Kammern bei Nichteinhaltung des Etats.

Aus der Natur des Etats als eines Voranschlags, in dem einzelne Positionen bloß approximative Schätzungen darstellen, ergibt sich, daß im Laufe des Etatsjahres Abweichungen von ihm nicht zu vermeiden sein werden. Die Theorie, die in ihnen etwas verfassungsmäßig Verbotenes sieht, entfernt sich daher ziemlich weit vom realen Boden der Wirklichkeit.

Daß sie unrichtig ist, ergibt sich nicht nur aus den allgemeinen, schon erwähnten staatsrechtlichen Erwägungen, sondern auch aus dem Gesetz selbst. In

[83]) Laband, a. a. O.
[84]) Statt aller Laband, II, S. 262.

Art. 104 P. V. U. in Verbindung mit Art. 18/19 des preußischen Gesetzes vom 27. März 1872 liegt nämlich eine Anerkenntnis der Zulässigkeit von Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Einnahmen bzw. Ausgaben, wenn er bestimmt: „Zu Etatsüberschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich."

Eine dem Art. 104 entsprechende ausdrückliche Bestimmung findet sich in der elsaß-lothringischen Verfassung nicht. Aber seine Geltung ist für Elsaß-Lothringen doch insofern anerkannt, als durch Gesetz vom 11. Februar 1875 [85]) [86]) das preußische Gesetz von 1872, in dem sich in Art. 18 der ausdrückliche Hinweis auf Art. 104 P. V. U. findet, auch in Elsaß-Lothringen in Geltung gesetzt worden ist.

Es fragt sich nun, inwiefern die in Art. 104 vorgesehene Genehmigung Sache freier Entschließung der Kammern ist, oder ob sie in gewissen Fällen zu ihrer Erteilung verpflichtet sind.

Die Etatsüberschreitungen teilt man heute nach Laband [87]) in qualitative und quantitative. Die quantitative Abweichung liegt in einer Mehr- oder Minder-Einnahme oder Ausgabe gegenüber dem Etat. Im Gegensatz dazu spricht man von qualitativer Etatsüberschreitung dann, wenn Ausgaben oder Einnahmen bewirkt worden sind, die im Etat nicht vorgesehen sind, oder wenn die Bewirkung von im Etat vorgesehenen Einnahmen oder Ausgaben unterlassen wird. Für die quantitative Abweichung ist die Regierung nur dann verantwortlich, d. h. nur dann dürfen die

---

[85]) Bruck, II, S. 134.
[86]) G. Bl. 1875, S. 50.
[87]) Zu folg. vgl. Laband, IV, S. 498 ff.

Kammern die Genehmigung verweigern, wenn die Abweichung zur Führung einer verfassungsmäßigen Regierung nicht notwendig war.

Bei den qualitativen Abweichungen ist zwischen Einnahmen und Ausgaben zu trennen. Die Regierung ist rechtlich verpflichtet, alle Einnahmen zu erheben, die auf Grund gesetzlicher Titel, z. B. auf Grund von Abgabe- und Steuergesetzen, angeordnet sind. Wird eine solche Einnahme nicht erhoben, dann ist die Erteilung der Genehmigung Sache freien Ermessens der Kammer. Anders verhält es sich bei den Einnahmen, zu deren Erhebung die Regierung bloß ermächtigt war, z. B. zur Aufnahme einer Anleihe. Dieser Abweichung dürfen die Kammern die Genehmigung nicht versagen.

Das Gleiche gilt von der Erhebung nicht etatsmäßiger Einnahmen. Denn die Regierung soll eben möglichst viele Einnahmen machen, natürlich nur unter der Bedingung, daß sie verfassungsrechtlich Einnahmen dieser Art einseitig erheben darf. Daher darf sie in Elsaß-Lothringen nicht einseitig Forstgrundstücke oder gar Grundstücke von über 800 000 Mark Wert ohne Zustimmung der Kammern verkaufen. Tut sie es doch, dann können die Kammern diesen Etatsüberschreitungen die Genehmigung versagen.

Ähnlich verhält es sich mit den Ausgaben. Durch den Etat wird die Regierung nicht verpflichtet, sondern nur ermächtigt, gewisse Ausgaben zu machen. Der Unterlassung einer Ausgabe dürfen daher die Kammern die Genehmigung nicht versagen. Die Bewirkung von Ausgaben, die im Etat nicht vorgesehen sind, ist der Regierung verfassungsrechtlich nicht untersagt. Die Rechtslage ist jedoch entsprechend

wie bei den Mehrausgaben. Die Kammern haben zu prüfen, ob die Ausgabe zur Führung einer verfassungsmäßigen Regierung notwendig war oder nicht. Gelangen sie hierbei zu einer bejahenden Entscheidung, so liegt darin zugleich eine Genehmigung. Im anderen Fall sind sie zur Genehmigung nicht verpflichtet.

Entschließen sich die Kammern zur Genehmigung, die übrigens nicht in Gesetzesform erteilt wird, so liegt darin die Entlastung der Regierung. Welche Folgen die Nichtgenehmigung der Etatsüberschreitungen nach sich zieht, ist in der Verfassung nicht ausgesprochen. An und für sich sind die Minister für nicht notwendige Überschreitungen verantwortlich. Aber dies Recht der Kammern, die Minister verantwortlich zu machen, entbehrt jeden Rechtsinhalts[88]).

4. Die Rechte der Kammern bei Nichtzustandekommen des Etats[89]).

Wie es bei Nichtzustandekommen des Etats ist, bestimmt die preußische Verfassung nicht. Die elsaß-lothringische Verfassung ist die erste im Deutschen Reich, die für diesen Fall Bestimmungen schafft. Da die im Etat liegende Zustimmung prinzipiell nicht als rechtliche Bedingung für Erhebung von Einnahmen und die Bewirkung von Ausgaben betrachtet werden kann, ist die Regierung nicht gehindert, Einnahmen zu erheben und Ausgaben zu bewirken[90]). Doch ist sie den Kammern verantwortlich und muß die nachträgliche Genehmigung von denselben ein-

[88]) Budgetrecht v. Laband, S. 73 ff.

[89]) Vgl. zum folgenden: Laband, VI, S. 507 ff.; Georg Meyer, St. R., S. 763; Heim, S. 60.

[90]) Bruck, II, 136; Heim, S. 60.

holen. Der Umstand, daß der Etat nicht zustandegekommen ist, berechtigt die Kammern zur Verweigerung der Genehmigung keineswegs. Sie ist im Gegenteil in allen Fällen zu erteilen, in denen etatsmäßige Einnahmen und Ausgaben bewilligt und außeretatsmäßige genehmigt werden müssen. Bei Ausgaben, die dem Grund und der Höhe nach gesetzlich festgelegt sind, beschränkt sich die Prüfung der Kammer darauf, ob sie dem Gesetz entsprechend bewirkt worden sind. Bei Ausgaben, die ihren Rechtsgrund im Gesetz finden, das „Wieviel" aber nicht festgelegt ist, erstreckt sich die Prüfung außerdem auf die Angemessenheit. Bei nicht gesetzlich begründeten Ausgaben endlich steht der Kammer außerdem die Prüfung der Notwendigkeit zu. Dies Recht der Regierung zur Bewirkung von Ausgaben auch ohne Etat, und damit auch die rechtliche Beschränkung des Genehmigungsrechts der Kammern, ist ausdrücklich ausgesprochen worden in § 5 der E. L. V.: „Nach dem Ablauf eines Etatsjahres bleibt die Landesregierung bis zum Inkrafttreten des neuen Etatsgesetzes ermächtigt ....". Der § 5 hat demnach auch ausdrücklich die Regierung in der Erhebung der gesetzlich begründeten Einnahmen von der Bewilligung der Kammern unabhängig gemacht. Die Bestimmung verstand sich von selbst [91]) und gilt, obwohl sie sich in der preußischen Verfassung nicht findet, inhaltlich auch dort. Von großer Bedeutung ist jedoch die eine Bestimmung, daß die Regierung ermächtigt sein soll, ohne Zustimmung der Kammern bis zum Inkrafttreten des neuen Etatsgesetzes Schatzanweisungen auszugeben [92]). Damit ist das Budgetrecht der elsaß-lothrin-

---

[91]) Heim, S. 60.

[92]) Laband, St. R., II, S. 263. S. J. Z. 1911, S. 777; Heim, a. a. O.; Schulze, S. 50 ff.

gischen Kammern ganz erheblich eingeschränkt und das letzte Mittel, einen vielleicht nicht unberechtigten Druck auf das Ministerium auszuüben, genommen worden. Immerhin ist das Wirtschaften mit Schatzanweisungen und den gesetzlich begründeten Einnahmen allein auf die Dauer einer geordneten Staatswirtschaft nicht förderlich und so hat anderseits auch die Regierung alles Interesse daran, einem Konflikt mit Budgetverweigerung aus dem Wege zu gehen.

5. Das Recht der Rechnungskontrolle.

Soll das Budget der Kammern nicht illusorisch sein, so müssen die Kammern die Möglichkeit haben, nach Ablauf des Etatsjahres die Finanzverwaltung zu kontrollieren. Daher ist, sowohl in Preußen als in Elsaß-Lothringen, die Regierung verpflichtet, den Kammern zum Zwecke der Entlastung Rechnung zu legen. In Preußen ergibt sich diese Pflicht der Regierung aus Art. 104, 2. In Elsaß-Lothringen fehlt eine entsprechende Verfassungsbestimmung, doch besteht natürlich auch hier diese Pflicht der Regierung. Sie ergibt sich schon aus dem § 18 des bereits erwähnten preußischen Gesetzes vom 27. März 1872, dessen Geltung durch das Reichskontrollgesetz von 1910 ausdrücklich bestätigt worden[93]). Da es aber in Elsaß-Lothringen an Bestimmungen über die nähere Durchführung der Kontrolle, sowie an einer dieselbe ausübenden Behörde fehlt, wurde die Kontrolle jährlich durch Gesetz der preußischen Oberrechnungskammer unter Bezeichnung „Rechnungshof für das Deutsche Reich" übertragen, durch R. G. vom 21. März 1910 vorläufig bis 1914[94]).

[93]) Schulz, P. L. V. U., S. 53.
[94]) Bruck, II, S. 138.

Der Weg im einzelnen in Preußen und Elsaß-Lothringen ist der gleiche. Nachdem der Rechnungshof die dreifache Kontrolle: der Kassenführung, der Verwaltung und der etatsmäßigen Finanzwirtschaft ausgeübt hat, legt er mit seinen Bemerkungen die Rechnung den Kammern zur Entlastung vor. Dieselben haben das Recht der Nachprüfung und der Kritik der Finanzwirtschaft des Staates, die zugleich eine Kritik der Verwaltung selbst ist. Je nachdem erteilen dann die Kammern der Regierung die Entlastung oder verweigern dieselbe. Welche Wirkung die Verweigerung hat, darüber ist nichts bestimmt[95]).

Vor der neuen elsaß-lothringischen Verfassung konnte auf Grund des Gesetzes vom 2. Mai 1877[96]) die Entlastung durch den Reichstag erteilt werden. Nachdem aber die subsidiäre Zuständigkeit des Reichstags in Landesangelegenheiten aufgehoben worden ist, besteht diese Möglichkeit nicht mehr. Darin liegt eine nicht unbillige Verstärkung der Macht der elsaß-lothringischen Kammern.

Staatsrechtliche Folgen hat diese Nichtentlastung der Regierung weiter nicht. Das Ministerium wird zum Beispiel dadurch nicht gezwungen, abzugehen. Doch kann der Nichtentlastung eine weitgehende politische Bedeutung zukommen.

Daß über die Frage der Rechnungslegung sich leicht Meinungsverschiedenheiten zwischen Kammern und der Regierung ergeben können, hat schon das erste Jahr der Tätigkeit des Landtags gezeigt. Zur Verweigerung des Gnadenfonds waren die Kammern zweifellos berechtigt und ebenso war ihr Verlangen

---

[95]) Heim, S. 60.
[96]) G. Bl. S. 39.

der Kontrollierung desselben rechtlich begründet. Das Verlangen stellte aber eine Verletzung des parlamentarischen Taktes dar und insofern war die Weigerung der Regierung nicht unberechtigt.

III. Das Mitwirkungsrecht bei Abschluß von Staatsverträgen.

1. In Preußen.

Mit den eben dargestellten Rechten steht, so eigentümlich das klingen mag, in einem gewissen Zusammenhang das den Kammern in Art. 48 P. V. U. gewährte Recht der Zustimmung zu gewissen Staatsverträgen. Nach Art. 48 bedürfen Verträge mit fremden Regierungen der Zustimmung der Kammern, „sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden".

Die Interpretation des Artikels verursacht in mehrfacher Hinsicht Schwierigkeit.

Welche Verträge werden zunächst von ihm betroffen?

Daß von einem Zustimmungsrecht zu Handelsverträgen nicht mehr die Rede sein kann, steht außer Zweifel. Nach den Bestimmungen der Reichsverfassung ist der Abschluß von Handelsvertägen ausschließlich Befugnis des Reichs. Im übrigen herrscht aber darüber, wie Abs. 2 in Art. 48 zu interpretieren ist, Streit.

Nach einer Ansicht[97]) fallen unter Abs. 2 alle Staatsverträge, die, sei es für den Staat als Gesamt-

[97]) v. Rönne, I, S. 687.

heit, sei es für den einzelnen Untertan, in irgend einer Beziehung lästig sind. Diese Ansicht ist mit der herrschenden Meinung abzulehnen[98]). Denn Staatsverträge, die in einer Beziehung für den Staat oder den Einzelnen lästig wären, gibt es nicht. Ein Staatsvertrag normiert stets gegenseitige Verpflichtungen[99]). „Lasten" des Staates im Sinn des Art. 48 sind vielmehr nur finanzielle Lasten, und unter Verpflichtungen der Staatsbürger sind nur solche zu verstehen, die dem einzelnen nicht durch bloße Verordnung auferlegt werden dürfen[100]). Zweck der Bestimmung ist nur die Sicherung der den Kammern zustehenden finanziellen und legislatorischen Rechte.

Welchen Rechtsinhalt hat nun diese Zustimmung der Kammern? Art. 48 bestimmt, daß die Verträge zu ihrer Gültigkeit derselben bedürfen. Nach einer Ansicht[101]) hängt die rechtliche Existenz dieser Verträge von der Zustimmung der Kammern ab. Diese Theorie wird von der herrschenden Ansicht[102]) zu Recht abgelehnt. Sie verwechselt: Beschränkung der Legitimation[103]) zum Abschluß des Vertrages und Beschränkung in der Vollziehung. Satz 1 des Art. 48 legt die Legitimation der Krone fest, ohne sie auch nur im geringsten zu beschränken. Die vom König geschlossenen Verträge sind daher, wenn sich nicht ein Ungültigkeitsgrund aus der Reichsverfassung ergibt, unbedingt gültig. Eine Zustimmung der Kammern ist da-

---

[98]) Arndt, P. V. U. und die dort zitierten.

[99]) Schulze, Bd. II, S. 826, P. St. R.

[100]) Schulze, II, 882, P. St. R.

[101]) Ernst Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen, S. 212 ff.

[102]) Laband II S. 135; v. Rönne I § 77 S. 467 ff.; Arndt ad 48 d. P. V. U.

[103]) Vgl. zu folg. Laband, II, S. 133 ff.

zu nicht erforderlich. Will aber der König den Vertrag vollziehen, so bedarf er hierzu der Zustimmung der Kammern, wenn diese Vollziehung staatliche Willensakte nötig macht, die nicht ohne Zustimmung der Kammern ergehen können[104]). Hieraus ergibt sich, daß, streng genommen, dies Zustimmungsrecht der Kammern staatsrechtlich gar kein besonderes Recht darstellt, daß es vielmehr lediglich eine Konsequenz aus dem finanziellen und legislatorischen Rechte der Kammern ist.

2. Das Mitwirkungsrecht in Elsaß-Lothringen.

Hier tritt uns die erste Schwierigkeit in der Frage entgegen, gibt es überhaupt Staatsverträge für Elsaß-Lothringen? Die Frage ist zu verneinen. Staatsverträge kann nur ein Staat schließen, der, sei es auf dem Gebiet der Rechtsordnung, sei es der Verwaltung, überhaupt Hoheitsrechte besitzt. Solche stehen aber Elsaß-Lothringen nicht zu[105]). Elsaß-Lothringen besitzt keine staatsrechtliche Persönlichkeit. Träger der Hoheitsrechte ist allein und ungeteilt das Reich. Staatsverträge mit Beziehung auf das elsaß-lothringische Territorium kann daher nur das Reich schließen. Daß als vertragschließender Teil in solchen Verträgen Elsaß-Lothringen genannt wird, steht dem nicht entgegen. Kontrahent ist stets das Reich[106]), in dessen Namen der Kaiser den Vertrag abschließt. Legitimiert zum Abschluß ist also der Kaiser. Ist er uneingeschränkt auch in der Vollziehung?

---

[104]) Arndt a. a. O. und die dort Zitierten.
[105]) Laband, II, § 67.
[106]) Bruck, I, S. 42; Laband, Bd. II, S. 235.

Die Antwort gibt die Verfassung. Nach § 5 dürfen ohne jede Ausnahme Rechtssätze nur unter Zustimmung der elsaß-lothringischen Kammern erlassen werden. Macht also der Staatsvertrag einen Gesetzesbefehl notwendig, so bedarf derselbe der Zustimmung der Volksvertretung [107]). Ebenso darf die Vollziehung eines Staatsvertrages nicht in die finanziellen Befugnisse der Kammern eingreifen. Werden solche Maßnahmen nötig, so ist ihre Zustimmung erforderlich.

Wie sich hieraus ergibt, sind im Enderfolg die Rechte der elsaß-lothringischen Kammern von denjenigen der preußischen Kammern, was Staatsverträge anbelangt, nicht verschieden.

IV. Das Petitions-, Interpellations- und Informations-Recht der Kammern.*)

Die in der Überschrift genannten Rechte bezeichnet man zusammen mit dem Recht der Ministeranklage als formelle politische Rechte, im Gegensatz zu den bereits geschilderten materiellen Rechten. Hier ist die Mitwirkug der Kammer zur wirksamen Staatstätigkeit unbedingt notwendig. Bei jenen dagegen handelt es sich lediglich um fakultative Befugnisse, die Mittel in der Hand der Kammern darstellen zur Wahrung der Verfassung und der verfassungsmäßigen Rechte der Staatsbürger.

1. Das Petitionsrecht.

Von einem Petitionsrecht der Kammern spricht man in doppeltem Sinn.

---

[107]) Heim. S. 16.

*) Leider ist die ausführliche Arbeit über diese Rechte durch den Krieg verloren gegangen.

Einmal bezeichnet man damit das jedem Bürger zustehende Recht, Petitionen zu machen[108]). Solche können auch an den Landtag gerichtet werden, stellen aber kein Recht der Kammern, sondern ein natürliches Recht[109]) der Staatsbürger dar. Unter Petitionsrecht im staatsrechtlichen Sinn versteht man vielmehr nur das Recht der Kammern, an sie gerichtete Petitionen entgegenzunehmen und der Regierung zur Berücksichtigung zu überweisen, also das Petitionsüberweisungsrecht[110]). Es findet sich ausgesprochen im Art. 81 der P. V. U. und § 16 d. E. L. V. U.

Es liegt nun sehr nahe, unter Petitionen nur Bittgesuche zu verstehen. Der Begriff ist jedoch weiter. Er umfaßt außerdem Beschwerden, Hinweise auf zu beseitigende Mißstände, Aufträge auf Verbesserung von Staatseinrichtungen[111]). Die nähere Behandlung der Petitionen bestimmt die Geschäftsordnung[112]) der Kammern, die hinsichtlich der Petitionen in ihren Grundzügen ähnlich sind. Die eingehenden Petitionen werden zunächst der sog. Petitionskommission zur Prüfung überwiesen. Dieselbe ergibt, ob der Landtag zur sachlichen Behandlung berechtigt ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn es sich um ein Tun oder Unterlassen im eigenen Staate handelt, für das die Verwaltungsbehörden verantwortlich gemacht werden können. Ferner muß der Beschwerdeführer den ge-

---

[108]) Vgl. Art. 32 P. V. U.

[109]) Bornhak, S. 406; Arndt, ad Art. 32.

[110]) van Calker: Petitionsrecht. Staatsrechtliche Abhandlung, II, S. 414.

[111]) Heim, S. 91.

[112]) In Preußen: H. H. §§ 15, 29—31, 80; A.H. §§ 26, 29, 36, 51, 74. In Elsaß-Lothringen: I. K. §§ 16, 24, 57, 59; II. K. §§ 24, 25, 45, 46, 57.

setzlichen Instanzenzug der Staatsbehörde erschöpft haben[113]) [114]).

Eine weitere Schranke besteht darin, daß die Petition eine Einwirkung auf die Rechtsprechung nicht zum Zweck haben darf. Eine Beschwerde wegen Justizverweigerung oder Verzögerung der Rechtspflege ist dadurch natürlich nicht ausgeschlossen[115]). Hält die Kammer die Überweisung einer Petition an die Regierung für angebracht, dann kann sie dies in zweifacher Weise tun. Entweder spricht sie die Überweisung durch einen Beschluß aus oder macht den Inhalt der Petition zum Gegenstand einer Adresse an den König bzw. in Elsaß-Lothringen an den Kaiser.

An dieser Stelle ein Wort über das Recht der Kammern zu Adressen an die Krone. In Elsaß-Lothringen besteht eine Pflicht des Kaisers zur Entgegennahme einer solchen nicht, mag ihr Inhalt geartet sein, wie er wolle. Einen staatsrechtlichen Inhalt hat das Adreßrecht hier nicht[116]). Genau so verhält es sich in Preußen. Laband[117]) zieht allerdings daraus, daß in Art. 81 P. V. U. den preußischen Kammern nicht nur das „Recht" eingeräumt ist, Adressen zu beschließen, sondern dieselben auch an den König zu „richten", den Schluß, daß der König zur Entgegennahme der Adresse verpflichtet sei. Diese Ansicht be-

---

[113]) Schwarz, P. V. U., S. 238.

[114]) a. A. Arndt, P. V. U., ad Art. 32, S. 160.

[115]) Heim, S. 91.

[116]) Laband, Note 2 S. 309: Mit demselben Grunde könnte man von einem Rechte des Reichstags (Landtags) reden, ein Hoch auf den Kaiser auszubringen oder ihm zum Geburtstage Glückwünsche darzubringen usw.

[117]) Laband, Saatsrecht, II, S. 308, Anm. 3.

ruht wohl auf einer allzu peinlichen Verbalinterpretation des Art. 81 und ist daher abzulehnen [118]).

Ist die Krone nicht einmal verpflichtet, die Adresse nur anzunehmen, so besteht noch viel weniger eine Pflicht derselben, darauf zu antworten.

Das Letztere gilt auch mit einer Ausnahme von den Petitionen, die der Regierung überwiesen worden sind. In Preußen ist die Regierung verpflichtet, auf ihr überwiesene „Beschwerden" zu antworten [119]).

In allen übrigen Fällen ist aber sowohl in Preußen als Elsaß-Lothringen mit der Überweisung an die Regierung die Tätigkeit des Landtags beendet. Die Regierung ist zu einer Auskunft oder zur Mitteilung der auf die Überweisung hin ergangenen Entscheidung nicht verpflichtet [120]) [121]).

Die Bedeutung des Petitionsüberweisungsrechts liegt trotz des geringen staatsrechtlichen Inhalts, der ihm zukommt, darin, daß die Kammer, die doch die Petition geprüft hat, mit der Überweisung die Berechtigung der Petition anerkennt. Unter Umständen liegt darin ein Tadel der Regierung.

2. Das Interpellationsrecht der Kammern.

Als ein für die parlamentarisch regierten Staaten charakteristisches Recht der Volksvertretung erscheint

---

[118]) a. A. Laband u. Stoerk, Methode, S. 46 Anm. 24.

[119]) Laband, St. R., I, 307, An. 3.

[120]) Ebenso Arndt, ad Art. 81; Heim, S. 92.

[121]) In Preußen ist es allerdings üblich, daß die Regierung über die Entschließungen auf die an sie gerichteten Anträge und Resolutionen hin, jeweils zu Beginn der nächstfolgenden ordentlichen Session in Form einer schriftlichen Übersicht Auskunft erteilt. In Elsaß-Lothringen nicht bekannt.

das Interpellationsrecht. Darunter versteht man das Recht des Parlaments, auf Grund einer förmlichen Anfrage an die Regierung Auskunft über eine es interessierende Angelegenheit zu verlangen. Der Inhalt und die Bedeutung dieses Rechts ist in den einzelnen Staaten ganz verschieden behandelt.

In der preußischen Verfassung ist das Interpellationsrecht nicht besonders erwähnt. Jedoch wäre der Schluß, daß es aus diesem Grunde den preußischen Kammern überhaupt nicht zustehe, verfehlt. Dies ergeben schon die Geschäftsordnungen beider Häuser, die die Ausübung dieses Rechts im einzelnen normieren. Doch ist mit dieser Erkenntnis noch nichts gewonnen. Es erhebt sich sogleich die Frage nach dem Inhalt dieses Rechts, nach den Pflichten der Regierung gegenüber einer Interpellation. Die herrschende Ansicht geht dahin, daß der Inhalt des Interpellationsrechts nur ein sehr geringer ist, und zwar deshalb, weil mit einer Ausnahme die Verfassung der Regierung nicht die Pflicht auferlegt hat, sich auf die Interpellation zu erklären [122]). Damit ist aber dem Interpellationsrecht jeder staatsrechtliche Inhalt genommen [123]). Eine Ausnahme ist allerdings zu machen, die sich aus dem den Kammern zustehenden Petitionsrecht ergibt. Es kann nämlich der Inhalt einer solchen der Regierung überwiesenen Beschwerde zum Gegenstand einer Interpellation gemacht werden und dann ist die Regierung auf Grund der Bestimmung des Art. 81 Abs. 3 allerdings zu einer Beantwortung ver-

---

[122]) Laband, I, S. 307.

[123]) Laband, S. 108, sagt „Pseudorecht"; Arndt, D. St., S. 147, Seydl. Annalen, 1880, S. 340, nennen es „nationales Recht"; Zorn, I, S. 240, „moralisches Recht".

pflichtet. Immerhin zählen die Fälle, in denen Beschwerden eine genügende Grundlage zu Interpellationen abgeben, zu den Seltenheiten.

Nicht mit der Interpellation zu verwechseln ist das Recht der Anfrage. Es ist nicht ein Recht der Kammer, sondern ein solches der einzelnen Mitglieder und unterscheidet sich von der Interpellation dadurch, daß die Anfrage sich anlehnt an einen Gegenstand der Tagesordnung und keinen besonderen Punkt derselben bildet. Auch bedarf sie nicht der bestimmten Formulierung und der Unterzeichnung durch eine bestimmte Zahl anderer Mitglieder.

Im Gegensatz zu Preußen ist in Elsaß-Lothringen den Kammern in Art. 16 der Verfassung ausdrücklich das Interpellationsrecht eingeräumt worden, daraus folgert Heim[124]) [125]) die Verpflichtung der Regierung zur Beanworutng der Interpellation. Diese Ansicht dürfte falsch sein. Die „Motive" zur elsaß-lothringischen Verfassung ergeben, daß den Kammern kein anderes Interpellationsrecht gewährt werden sollte als dem Reichstag[126]).

Hieraus in Verbindung mit der Tatsache, daß den elsaß-lothringischen Kammern ein Petitionsüberweisungsrecht mit Antwortpflicht der Regierung nicht zusteht, folgt, daß das Interpellationsrecht der elsaß-lothringischen Kammern inhaltsärmer ist als das der preußischen.

Anderseits jedoch ist das Interpellationsrecht wenigstens der Zweiten elsaß-lothringischen Kammer erweitert. Den preußischen Kammern, sowie der

---

[124]) Heim, S. 90.
[125]) Denselben Schluß zieht G. Meyer, St. R., S. 268.
[126]) Motive, S. 18.

Ersten elsaß-lothringischen Kammer ist die Fassung eines Beschlusses im Anschluß an die Besprechung der Interpellation verwehrt. Nicht aber der Zweiten Kammer. § 42 der GO. bestimmt: Bei der Besprechung der Interpellation kann der Antrag gestellt werden, daß die Zweite Kammer über das Verhalten der Regierung einen Beschluß fasse. Damit ist der Zweiten Kammer die Möglichkeit gegeben, ihre Unzufriedenheit mit der Regierung in besonders scharfer Weise zum Ausdruck zu bringen. Allerdings hat dieses Mißtrauensvotum nicht den Erfolg wie in parlamentarischen Staaten: den wirklichen Sturz des Ministeriums (hier nur moralische Wirkung). Dies kann nur da der Fall sein, wo die Volksvertretung über der Regierung steht. Ist hingegen die Regierung unabhängig von dem Parlament, gestützt auf die Macht der Krone, so können die Minister alle Interpellationen und Mißtrauensvota über sich ergehen lassen, ohne irgend welche rechtliche Folgen [127]). Das sah man 1866 in Preußen bei Bismarck. Ja, selbst der elsaß-lothringische Landtag in seiner kurzen parlamentarischen Tätigkeit liefert schon Beispiele hierfür. Denken wir nur an die Grafenstadener Interpellation mit der schärfsten Mißbilligung über das Verhalten der elsaß-lothringischen Regierung [128]).

3. Das Informations- oder Enquete-Recht.

Als ein ganz besonders geeignetes Mittel zur Ausübung der den Kammern obliegenden „custodia legum et jurium“ [129]) wird das Informationsrecht des Art. 82

[127]) Hatschek, S. 148 ff.
[128]) Verh. d. Zweiten Kammer, S. 1836; Stenogr. Bericht.
[129]) Schwartz, S. 242.

genannt. Danach hat jede Kammer die Befugnis, behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen. Wie die andern formellen Rechte, so ist auch dieses lebhaft umstritten. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um zwei Punkte.

Die eine Ansicht behauptet eine Einschränkung des Informationsrechts seiner Extensität und Intensität nach, Einschränkungen, deren Berechtigung die andere Theorie verneint. Zunächst wird behauptet [130]), das Informationsrecht erstrecke sich nicht auf alle Angelegenheiten, die in den Bereich der Staatstätigkeit fallen, sondern immer nur auf diejenigen Gegenstände, mit denen sich die Kammern auf Grund einer Vorlage der Regierung oder auf Grund eines zur Beschlußfassung vorliegenden Antrags eben befassen. Es ist jedoch nicht einzusehen, in welchen Worten des Art. 82 diese Beschränkung des Informationsrechtes enthalten sein soll [131]). Dem Gegenstand [132]) ist unbedingt zuzustimmen.

Anders verhält es sich bezüglich der zweiten Beschränkung. Nach v. Rönne [133]), dem sich die herrschende Meinung anschließt, soll die Kommission berechtigt sein, mit den der Staatsregierung unterstehenden Behörden in direkte Verbindung zu treten, dieselben als Zeugen zu vernehmen, amtliche Auskünfte von ihnen einzuholen, sie zur Mitwirkung bei Ermittlungen an Ort und Stelle zu veranlassen, und zwar dies alles unter Übergehung des betreffenden Ressort-

[130]) Arndt, P. V. U., ad Art. 82.

[131]) Arndt, a. a. O., beruft sich merkwürdigerweise gerade für das Gegenteil auf den Wortlaut des Art. 82.

[132]) v. Rönne, I, 293; Schulze, II, § 163; Bornhak, I, 43.

[133]) v. Rönne, a. a. O.

ministers. Dies ergebe sich daraus, daß Art. 82 der Volksvertretung, ein ganz besonders exzeptionelles Recht[134]) habe einräumen wollen. Die Entstehungsgeschichte des Artikels stelle diese Tatsache außer Zweifel.

Die Begründung kann nicht überzeugen. Der Art. 82 ist der belgischen Verfassung entnommen und auch dort stehen den Kammern solche Befugnisse nicht zu[135]). Hätten sie den Kammern wirklich eingeräumt werden sollen, dann müßte dies in der Fassung des Artikels seinen Ausdruck gefunden haben. Es ist demnach daran festzuhalten, daß zum Zwecke der Information die damit betraute Kommission Privatpersonen als Zeugen und Sachverständige laden kann, daß sie aber kein Mittel hat, das Erscheinen oder eine Aussage derselben zu erzwingen. Zur Requisition von Unterbehörden endlich ist die Kommission auf die Vermittlung des Ministeriums angewiesen.

Aus alledem ergibt sich, daß dem Enqueterecht eine wirkliche Bedeutung nicht zukommen kann. Daher ist auch von der Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die elsaß-lothringische Verfassung abgesehen worden.

V. Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung im allgemeinen.

1. Ministeranklage in Preußen im besonderen.

In allen modernen konstitutionellen Staaten tragen die Minister die Verantwortlichkeit für die ganze

[134]) Schulze, I, § 113, S. 614.
[135]) Arndt, P. V. U., S. 290.

Staatstätigkeit. Äußerlich wird sie begründet für die Regierungshandlungen des Königs durch die Gegenzeichnung der Minister. Dies bestimmt Art. 44 der preußischen Verfassung. Die Verantwortlichkeit der Minister hat zwei Seiten: sie besteht der Krone gegenüber und dem Parlament gegenüber. Es interessiert uns hier nur letztere.

Die Lehre darüber ist in der Literatur eine sehr bestrittene. Dies zeigt sich in der Unklarheit der Begriffe und der Mannigfaltigkeit der Ansichten. Man [136]) spricht von einer „moralischen" Verantwortlichkeit, die der öffentlichen Meinung gegenüber bestehen soll, von einer „parlamentarischen", bestehend in der Pflicht der Minister, vor dem Parlament zu erscheinen und Rede und Antwort zu stehen, ferner von einer „politischen" Verantwortung, welche in verschiedenem Sinn gebraucht wird, dann weiter einer „juristischen", die auch „besondere", „konstitutionelle" oder „strafrechtliche" genannt wird, unter der man allgemein das Recht der Ministeranklage durch die Kammern versteht [137]). Diese Unterscheidungen jedenfalls für Preußen und Elsaß-Lothringen sind wertlos. In der Sache selbst ist man sich im allgemeinen darüber klar, daß es im Begriff des konstitutionellen Staates liegt, daß die Minister dem Parlament für rechtmäßige, zweckmäßige und sittenmäßige Regierung verantwortlich sind [138]). Und ob man diese Verantwortlichkeit eine „parlamentarische" oder „politische" oder wie

---

[136]) Vgl. Samuely, Ministerverantwortlichkeit S. 3 ff.; v. Rönne, II, 351, die dort zitierten.

[137]) Vgl. Samuely, Ministerverantwortlichkeit, S. 3 ff.; v. Rönne, II, 351, die dort zitierten.

[138]) Rehm, Reichsland Elsaß-Lothringen in dem Vortrag: Gehestiftung S. 18.

auch immer bezeichnen will, ist ein Streit um Worte. Nach Bornhak[139]) allerdings sind die Minister den Kammern nur für die Gesetzmäßigkeit, nicht für die Zweckmäßigkeit verantwortlich.

Doch ist die Begründung hierfür durchaus unzutreffend. Bornhak geht davon aus, daß jeder in den gesetzlichen Formen vorgenommene Willensakt des Königs eine Willenserklärung des Staates darstelle und als solcher Recht (im Gegensatz zu Unrecht) sei. Der Minister könne also, wenn er eine solche Regierungshandlung gegenzeichnet — und er sei kraft seiner Gehorsamspflicht dazu verpflichtet — nicht verantwortlich gemacht werden. Der König höre aber auf, König zu sein, werde also Privatmann mit Bezug auf jede Regierungshandlung, die er unter Verletzung der gesetzlichen Schranke vornehme. Der Minister sei aber nur dem König zum Gehorsam, also auch zur Gegenzeichnung verpflichtet. Indem er einen gesetzwidrigen Erlaß gegenzeichne, gehorche er nicht einem königlichen Befehl, sondern beteilige sich an der Handlung eines Privatmannes, die er durch Gegenzeichnung zur seinigen mache.

Hieraus ergebe sich nun, daß die Minister nur verantwortlich gemacht werden könnten für Gesetzmäßigkeit, nicht für Zweckmäßigkeit. Aber der Ausgangspunkt ist fraglich. Eine Regierungshandlung innerhalb der gesetzlichen Formen vermag zwar nach Umständen „Recht" zu begründen, braucht aber Recht (im Gegensatz zu Unrecht) im Sinne des konstitutionellen Staates noch lange nicht zu sein. Eine Regierungshandlung, auch wenn sie sich innerhalb der ge-

---

[139]) Bornhak, P. St. R. I, S. 139.

setzlichen Schranken bewegt, kann inhaltlich Unrecht sein, wenn sie unzweckmäßig oder gar schädlich wirkt. Will man die Verantwortlichkeit der Minister den Kammern gegenüber auf die Gesetzmäßigkeit beschränken, so beschneidet man damit ungehörigerweise die Rechte der Kammern.

1. Damit aber, daß man sagt, die Minister seien dem Parlament für zweck-, gesetz- und sittenmäßige Regierung verantwortlich, ist noch nicht ausgesprochen, wie sich diese Verantwortlichkeit den Kammern gegenüber äußert. Es ist Sache der Verfassung, zu bestimmen, welche Rechtsfolgen den Minister in dem einzelnen Falle treffen sollen. Manche Verfassungen haben dies genau geregelt. In der preußischen Verfassung findet sich Art. 61, der bestimmt: „Die Minister können durch Beschluß einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung und des Verrats angeklagt werden.“ Über solche Anklage entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten. Solange noch zwei Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen. Die nähern Bestimmungen der Verantwortlichkeit über das Verfahren und über die Strafe werden einem besondern Gerichte vorbehalten.

Die Verfassung berücksichtigt also nur den Verfassungsbruch, Bestechung und Verrat. Erwähnt aber darin sind gerade die große Mehrzahl der Fälle nicht, in denen der Minister begrifflich für die Regierungsakte verantwortlich ist. Aber selbst in den hervorgehobenen Fällen entbehrt das Recht der Kammern jeden Inhalts, weil bis heute trotz mehreren Versuchen [140]) dieses Gesetz, welches das Verfahren, die

[140]) An Versuchen dafür hat es nicht gefehlt. Schon in der

Strafen und die einzelnen Fälle normieren soll, nicht erlassen worden ist.

Überdies ist mit Rücksicht auf die Bestimmungen des Reichs-Strafrechts sehr zweifelhaft, ob besondere landesrechtliche Strafbestimmungen [141]), und an eine solche denkt offenbar Art. 61, wie das Wort „Verbrechen" ergibt, zulässig sind [142]).

2. Für Elsaß-Lothringen sei zum Schluß noch kurz hervorgehoben. Bemerkenswert ist hier die Stellung des Statthalters im Hinblick auf seine Verantwortlichkeit. Staatsrechtlich bekleidet er eine Doppelstellung. Er ist einerseits Träger der ihm übertragenen landesherrlichen Befugnisse, anderseits Minister des Kaisers. In der ersteren Eigenschaft ist er unverantwortlich, für ihn übernimmt der Staatssekretär durch Gegenzeichnung die Verantwortung. Wohl aber ist der Statthalter parlamentarisch für solche Verfügungen und Anordnungen verantwortlich, die er in Ausübung der ihm zustehenden ministeriellen Befugnisse erläßt [143]). Bestand aber vor dem neuen Verfassungsgesetz seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag, so ist der Statthalter heute dem elsaß-lothringischen Parlament verantwortlich, da die Zuständigkeit des Reichstags in Landesangelegenheiten beseitigt ist [144]). Wie

---

Sitzungsperiode von 1850—51 wurde ein Entwurf den Kammern vorgelegt, der aber durchfiel, und zwar erst in der Schlußabstimmung. Schlechter noch ging es den Entwürfen von 1862 und 1863.

[141]) Bestritten in der Literatur, ob Anklage strafrechtlichen oder disziplinarischen Charakters ist.

[142]) Bornhak verneint dies; allerdings für Ministeranklage wegen des Verfassungsbruchs wohl zu Unrecht.

[143]) Laband, II, S. 247.

[144]) Laband, a. a. O.

sich diese Verantwortlichkeit des Statthalters praktisch äußert, ist auch in der elsaß-lothringischen Verfassung nicht bestimmt. An einem Ministerverantwortlichkeitsgesetz mit Ministeranklage fehlt es in Elsaß-Lothringen.

Die Schaffung eines solchen im Wege der Landesgesetzgebung wäre auch unzulässig, da, wie Laband [145]) bemerkt, „dadurch mittelbar die reichsgesetzliche Machtbefugnis des Kaisers z. B. hinsichtlich der Abberufung eines Statthalters, beschränkt und verändert werden würde".

B. Die außerordentlichen politischen Rechte der Kammern.

Unter der Bezeichnung „außerordentliche Rechte" faßt man eine Reihe von Rechten zusammen, die durch die Kammern nur unter gewissen Verhältnissen und unter bestimmten Voraussetzungen ausgeübt werden können. Es sind durchweg solche den preußischen Kammern zustehende Rechte, denen wegen der besonderen rechtlichen Natur des Reichslandes entsprechende Rechte der elsaß-lothringischen Kammern nicht zur Seite stehen.

I. Die Rechte beim Thronwechsel.

Art. 54 der P. V. U. gibt den Kammern das Recht, im Falle eines Thronwechsels den Eid des neuen Königs auf die Verfassung entgegenzunehmen. Dies geschieht in vereinigter Sitzung der Kammern. Doch ist

[145]) Laband, a. a. O., S. 248.

der Eid mehr ein solenner Akt als ein juristischer Vorgang, denn es knüpft sich an diese Eidesleistung nicht erst der Übergang der königlichen Rechte[146]). Der neue König tritt mit dem Tode des alten ipso iure an dessen Stelle. Ebenso trifft den König auch ohne Rücksicht auf den Eid die Verpflichtung, die Rechte der Kammern innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken zu wahren[147]).

Die Eidesleisung bezweckt vielmehr weiter nichts als moralische Bindung des Monarchen.

II. Die Rechte der Einsetzung einer Regentschaft.

Die Notwendigkeit der Regentschaft kann sich aus zweifachen Gründen ergeben, die in Art. 56 der Verfassung aufgeführt sind, wenn nämlich der König infolge von Minderjährigkeit oder dauernder Verhinderung die Regierungsgeschäfte nicht wahrnehmen kann. In beiden Fällen hat der zur Regentschaft berufene Agnat die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung über die Notwendigkeit einer Regentschaft beschließen.

Ist kein volljähriger Agnat vorhanden, der die Regentschaft übernehmen kann oder will, so wählen die Kammern einen Regenten.

In jedem Fall hat der Regent in vereinigter Sitzung der Kammern den in Art. 58 erwähnten Eid auf die Verfassung zu leisten. Über die Folgen der Nichtleistung des Eides ist in der Verfassung nichts ausdrücklich erwähnt oder bestimmt. Nach der herr-

---

[146]) Anders d. belgische Verf. in Art. 80, 233.
[147]) Bornhak, S. 183.

schenden Ansicht[148]) gilt dies als Verzicht auf die Regentschaft. Bis zur Leistung des Eides ist außerdem der Regent nicht befugt, einen Personenwechsel innerhalb des Staatsministeriums vorzunehmen.

III. Das Einwilligungsrecht der Kammern in Art. 55 und Art 2 P. V. U.

1. Nach Art. 55 kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein.

Allgemeiner Ansicht nach fallen unter Begriff „fremde Reiche" nicht die deutschen Bundesstaaten. Tritt demnach ein anderer deutscher Staat in Personalunion zu Preußen, so ist die Zustimmung der Kammern nicht erforderlich[149]) [150]). Im übrigen greift Art. 55 nur dann Platz, wenn der fremde Staat durch Sukzession an Preußen gekommen ist. In allen übrigen Fällen, also namentlich beim Erwerb durch Realunion und Annexion, dagegen ist nach Art. 2 ein Gesetz erforderlich, da nach Art. 2 die Grenzen des Staatsgebiets nur durch Gesetz geändert werden können.

Für die Interpretation des Art. 2 kommt noch folgendes in Betracht. Wenn Preußen von einem auswärtigen Staat Land erwirbt oder Teile seines Gebiets an einen anderen fremden Staat abtritt, dann genügt diese Zustimmung der Kammern nicht. Vielmehr ist

---

[148]) Schulze, I, S. 219; Schwartz, P. V. U., S. 164; Zorn, I, S. 238; a. A. der Eid hat nur beschränkende Kraft: Arndt, ad 56, Bornhak, S. 208.

[149/150]) Die Frage wurde praktisch, als im Jahre 1865 das Herzogtum Lauenburg mit der Krone Preußens durch Personalunion vereinigt wurde; das Abgeordnetenhaus vertrat damals die Auffassung, daß zum Erwerb die Zustimmung beider Häuser notwendig sei.

zudem noch ein Reichsgesetz erforderlich[151]). Das Gleiche gilt bei einem Gebietsaustausch zwischen Preußen und einem deutschen Staat, sofern dadurch zugleich „das Stimmenverhältnis im Bundesrat und die Abgrenzung der Reichstagswahlkreise verändert werden“[152])[153]).

---

[151]) Laband, I, S. 199 ff.

[152]) Laband, I, S. 203; vgl. Arndt, ad Art. 55 u. die dort Zitierten.

[153]) Vgl. v. Rönne, I, 163.

II. Teil.

Die kollegialen Rechte der Kammern.

Jede Kammer bildet für sich ein Kollegium, von denen jedes mit einer Reihe von Rechten ausgestattet ist, die sich auf die Regelung der inneren Angelegenheiten der Kammern beziehen.

1. Legitimationsprüfung.

Jede Kammer in Preußen hat nach Art. 78 P. V. U. das Recht zur Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder. Wie diese Prüfung vorzunehmen ist, darüber enthält die G. O. die näheren Bestimmungen. Im Herrenhaus wird die Prüfung von der Matrikelkommission vorgenommen, die dann dem Plenum der Kammer Bericht erstattet. Allerdings ist die Legitimation im Herrenhaus von geringer Bedeutung, da die Mitgliederschaft auf der Berufung durch den König beruht. Von großer Bedeutung ist sie für das Abgeordnetenhaus. Dem Umfang nach erstreckt sich hier die Wahlprüfung auf alles, was für die Beurteilung der Legitimation von Bedeutung sein kann, z. B. die Berechtigung der Wähler, das ganze Wahlverfahren und die Fähigkeit der Gewählten. Wenn diese Prüfung eine nähere Erhebung über Tatsachen erforderlich

macht, die für das Ergebnis der Wahl von Bedeutung sind, so hat in diesem Fall die Kammer durch ein Ersuchen das Ministerium zu den Ermittlungen zu veranlassen. Anders als in Preußen, ist den Kammern in Elsaß-Lothringen die Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder entzogen[154]). Nach § 9 Abs. 1 entscheidet darüber der oberste Verwaltungsgerichtshof und bis zu seiner Errichtung ein Senat des Oberlandesgerichts. Anderseits bestimmt aber § 9 Abs. 3 der E.L.V.U., daß der Kammer die abgeschlossenen Akten über die Wahl ihrer Mitglieder vorzulegen sind. § 9 Abs. 4 ordnet ferner an, daß, falls sich in der Kammer Zweifel darüber erheben sollten, ob in einem einzelnen Fall die gesetzlichen Voraussetzungen der Mitgliederschaft bestehen, das Gericht auf Verlangen der Kammer entscheiden müsse. Daraus folgt, daß auch in Elsaß-Lothringen die Kammern ein beschränktes Prüfungsrecht der Legitimation ihrer Mitglieder besitzen.

2. Recht der Kammern zur Konstituierung des Vorstandes.

Sobald die Kammern einberufen und versammelt, machen sie von ihrem Rechte der Konstituierung des Vorstandes Gebrauch. Derselbe wird gewählt und besteht aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und den Schriftführern. Einer Bestätigung der Wahl durch die Staatsregierung bedarf es nicht.

3. Regelung der Geschäftsordnung.

Die einzelnen Kammern sind endlich berechtigt, soweit dies nicht durch direkte gesetzliche Anord-

---

[154]) Schulze, I, P. St. R., 616.

nungen geschehen ist, ihre eigene Verfassung näher auszugestalten, d. h. sowohl ihre innere Organisation, wie ihren Geschäftsgang durch eigene Geschäftsordnung näher zu regeln. Art. 78 P. V., § 13 E. L. V.

4. Die Immunität der Mitglieder der Kammern.

Mittelbar als Recht der Kammern kann man die Befugnis bezeichnen, die Verhaftung ihrer Mitglieder zu verhindern. Dadurch soll einem unlauteren Angriff auf die Kammern vorgebeugt werden.

Während der Sitzungsperiode darf nach Art. 81 P. V. U., sowie nach § 21 E. L. V. U. kein Mitglied des Landtags ohne Genehmigung der betreffenden Kammer verhaftet werden. Eine Ausnahme gilt allerdings dann, wenn ein Mitglied im Moment der Tat oder am nachfolgenden Tag ergriffen worden ist.

Desgleichen wird auf Verlangen der Kammer eine über ein Mitglied verhängte Untersuchungshaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Schluß.

Damit wäre die Darstellung der den Kammern in Preußen und Elsaß-Lothringen zustehenden Rechte erschöpft. Ein Vergleich der Befugnisse beider Landtage ergibt, daß nicht eben zahlreiche Abweichungen bestehen.

Immerhin ist die Lage der preußischen Kammern hauptsächlich insofern eine günstigere, als ihnen bei Verfassungsänderungen ein Mitwirkungsrecht einge-

räumt ist und daß sie nicht den zwar lästigen, vielleicht aber im Volksinteresse sehr gelegenen Beschränkungen des Budgetrechts unterworfen sind. Die weitere Entwicklung in Elsaß-Lothringen muß dazu führen, daß vor allem diese beiden Unterschiede gegenüber dem preußischen Recht verschwinden.

Literatur.

Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. 1911.

Arndt: Preußische Verfassungsurkunde. 1911.

—: Staatsrecht im Deutschen Reich.

Becher: Rechtliche Natur der Volksvertretung in Preußen und Deutschland.

Beschorner: Ministerverantwortlichkeit.

Bischof: Ministerverantwortlichkeit.

Bornhak: Preuß. Staatsrecht. Bd. I.

—: Petitionsrecht, in Arch. für öff. Recht. Heft 4.

Bruck: Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Bd. I u. II.

Gerber: Deutsches Staatsrecht.

Gneist: Budget und Gesetz. 1867.

Göz: Staatsrecht von Württemberg.

Fleischmann: Weg der Gesetzgebung in Preußen.

Hatschek: Das Interpellationsrecht.

Hamburger: Staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens.

Hellmann: Staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens.

Haenel: Staatsrecht des Deutschen Reiches.

—: Die organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung.

Herrfurth: Preußisches Gesetz, betr. Staatshaushalt.

Heim: Kommentar zur elsaß-lothringischen Verfassung. 1911.

Jellinek: Gesetz und Verordnung. 1887.

—: System des subjektiven Rechts.

Laband: Staatsrecht des D. Reichs. Auflage V, Bd. I, II.
—: Staatsrecht des D. Reichs. Auflage IV, Bd. IV.
—: Das Budgetrecht. 1871.
—: Das Interpellationsrecht. D. J. Z. 1909.
—: Neue Verfassung von Elsaß-Lothringen. D. J. Z. 1911.
—: Zur Lehre vom Budgetrecht, im Archiv für öffentl. Recht, I.
Leoni-Mandel: Verfassungs- und Verwaltungsrecht.
Leoni: Staatsrecht von Elsaß-Lothringen.
Leopold: Der Weg der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen.
Mahl: Überleitung Preußens.
G. Meyer: Deutsches Staatsrecht. 5. Auflage.
Ernst Meier: Über den Abschluß der Staatsverträge.
Perels: Autonomes Reichstagsrecht.
Pozl: Lehrbuch der bayrischen Verfassung.
Rehm: Budgetrecht im bayrischen Landtag.
—: Verfassungsurkunde.
—: Das Reichsland Elsaß-Lothringen.
Riecker: Moderne Volksvertretung.
Rosin: Gesetz und Verordnung nach bad. Staatsrecht. 1911.
Rosencranz: Staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens.
Rosenberg: Staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens.
v. Rönne: Preußisches Staatsrecht. IV. Auflage.
Schleip: Petitionsrecht im bayrischen Landtag.
Schulze: Deutsches Staatsrecht. Bd. I, II. 1886.
—: Preußisches Staatsrecht. Bd. I u. II.
—: Preußisches Staatsrecht, im Margnardschen Handbuch.
—: Kommentar zur elsaß-lothringischen Verfassung. 1911.
Schwartz: Preußische Verfassungsurkunde.
Samuely: Ministerverantwortlichkeit.
Seydl: Reichs-Verfassungsurkunde.
Soppart: Staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen.
Stillfried: Art. 63 der preußischen Verfassung.
Stoerk: Methodik.
—: Verfassung.
Thudichum: Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes.
Winter: Bildung der Ersten Kammer.

van Calker: Das badische Budgetrecht. 1901.
—: Petitionsrecht, in Staatsrechtlicher Abhandlung II, Festgabe Laband.
Zorn: Deutsches Staatsrecht. I u. II.

Außerdem die Geschäftsordnungen der vier in Betracht kommenden Kammern und des Reichstags. Gesetzblätter und stenographische Berichte sind genau zitiert.

Genaue Literaturangabe mit Druckjahr, Auflagen usw. ist leider verloren.

Lebenslauf.

Verfasser der Arbeit wurde am 10. November 1887 als Sohn des Gutsbesitzers, jetzigen Landtagsabgeordneten J. Remy in Wattweiler (Ob.-Els.) geboren.

Er besuchte die Gymnasien in Zillisheim, Mülhausen und Gebweiler, wo er 1907 die Reifeprüfung bestand.

Im Winter 1907/08 bezog er die Universität Straßburg, wo er die ersten juristischen Vorlesungen hörte.

Im Sommer 1908 besuchte er die Universität Genf; seine Rechtslehrer waren die Professoren de Claparède und Meumann.

Im Winter 1908/09 studierte er in Paris an der juristischen Fakultät und Sorbonne hauptsächlich internationales Recht und Nationalökonomie, bei den Prof. Truchy, Leroy-Beaulieu, Ainé und Renault. Nebenbei trieb er kunsthistorische Studien.

Im Sommer 1909 hörte er in München bei den Prof. Brentano, Amira, Gareis und Birkmeyer.

Im Wintersemester 1909/10 kehrte er nach Straßburg zurück und vollendete seine Studien bei den Professoren Laband, Rehm, v. Thur, Kisch, van Calker, M. E. Mayer, Knapp und Wittich.

Neben den Rechtsstudien widmete sich der Verfasser vielfach der Nationalökonomie, war mehrere Semester Mitglied des staatswissenschaftlichen Seminars unter den Prof. Knapp und Wittich.

Die Frucht dieser Studien war eine volkswirtschaftliche Arbeit über die „Rekonstruktion des Weinbaues in Frankreich und Elsaß-Lothringen", sie sollte als Dissertation zur Erlangung des Dr. rer. pol. verwandt werden.

Leider hat der grausame Krieg die Arbeit und alle dazugehörigen Unterlagen vernichtet.

Das Referendarexamen bestand Verfasser im Februar 1913, die mündliche Doktorprüfung im Juli 1913 an der Universität Straßburg.

Nachwort.

Am Schlusse dieser Arbeit ist es mir eine angenehme Pflicht, meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Rehm, für das freundliche Entgegenkommen, das er mir bewiesen hat, meinen besten Dank auszusprechen.